



Paris, le 13 juillet 2016

---

Décision du Défenseur des droits MSP-MLD-MDE-2016-184

---

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et notamment l'article 33 ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu la Charte sociale européenne ;

---

Ayant pris connaissance de la réclamation collective du *Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) contre la France* (n°119/2015), déclarée recevable le 27 janvier 2016 par le Comité européen des droits sociaux, portant sur la situation des familles de la communauté Rom en France, leur accès aux droits et le respect par les autorités de plusieurs dispositions de la Charte sociale européenne,

Autorisé par le Comité, le 17 juin 2016, à présenter une tierce-intervention dans le cadre de la procédure, en application de l'article 32A du Règlement de Comité,

Décide de soumettre les présentes observations à l'appréciation du Comité.

Jacques TOUBON

**Observations du Défenseur des droits au Comité européen des droits sociaux dans  
l'affaire *Forum européen des Roms et des Gens du voyage contre la France*  
(réclamation n°119/2015)**

Dans sa réclamation, le Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) demande au Comité européen des droits sociaux de constater que la France ne remplit pas ses obligations résultant de la Charte sociale européenne à l'égard des enfants appartenant à la communauté Rom. Le FERV allègue une violation des articles 10 et 17 ainsi que de l'article E lu en combinaison avec les articles 16, 30, 31 de la Charte en raison : - de l'exclusion de la scolarisation obligatoire des enfants roms du fait de l'instabilité permanente des campements et de leurs conditions de vie ; - des discriminations administratives, sociales et économiques ; - des conditions de logement non respectueuses de la dignité des personnes, ni des besoins élémentaires des enfants ; et des – évacuations successives empêchant inclusion sociale et scolarité suivie.

Les dispositions précitées protègent le droit des enfants à une protection sociale, juridique et économique, y compris à un enseignement primaire et secondaire gratuit, le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le droit au logement, le droit à la formation professionnelle ainsi que le principe de non-discrimination.

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante créée par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Elle est chargée de quatre missions anciennement dévolues à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), à la Défenseure des enfants, au Médiateur de la République et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) :

- La défense des droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- La lutte contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de la promotion de l'égalité ;
- La défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- Le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Sur le fondement de l'article 32A du Règlement du Comité et de la loi organique précitée, le Défenseur des droits a saisi le Comité européen des droits sociaux d'une demande de tierce-intervention. Le 17 juin 2016, le Comité l'a autorisé à déposer des observations.

La présente réclamation soulève plusieurs problématiques liées à la situation des familles, appartenant pour la plupart d'entre elles à la communauté Rom<sup>1</sup>, qui vivent dans des abris

---

<sup>1</sup> Pour le Conseil de l'Europe, « le terme "Roms" désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme "Tsiganes" et celles que l'on désigne comme "Gens du Voyage" » ; Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms, 18 mai 2012. Ici, le terme « Roms » ne prendra pas la même acception et sera exclusivement utilisé, de manière plus restrictive, pour évoquer les personnes migrantes principalement originaires de

de fortune, notamment les conditions d'expulsion par la force publique, leur accompagnement dans la continuité de l'accès aux droits (éducation, soins, hébergement) et l'accès à la scolarisation des enfants.

Par les présentes observations, le Défenseur des droits souhaite éclairer le Comité européen des droits sociaux (ci-après « le Comité » ou « le CEDS ») sur la situation de ces familles qui vivent dans des conditions extrêmement précaires, la législation applicable et les pratiques, et ce, à la lumière des exigences posées par la Charte sociale européenne – que la France a ratifiée en 1999 – et les autres conventions internationales pertinentes.

## **1. Conditions d'expulsion des familles vivant dans des bidonvilles : un respect insuffisant de leurs droits et de la circulaire interministérielle de 2012**

Depuis 2012, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations de familles qui vivent dans des habitations de fortune sur des terrains occupés illégalement et qui font l'objet de procédures d'expulsion forcée par les autorités. Ces saisines portent sur les conditions d'évacuation des terrains mais également sur l'accès aux soins et à la scolarisation des enfants. Ces familles sont principalement originaires de Roumanie et de Bulgarie, considérées comme appartenant pour la plupart d'entre elles à la communauté Rom. Leurs conditions de vie sont extrêmement difficiles.<sup>2</sup> Si elles peuvent être contraintes parfois à l'errance ou aux fréquents changements de lieux de vie, ce n'est qu'en raison d'aléas ou d'obstacles administratifs liés à leur situation sociale très précaire, bien plus proche de celle des personnes sans domicile fixe que celle des Gens du voyage, car elles n'ont aucune revendication liée au caractère nomade de leur mode de vie.

Ainsi que la loi organique du 29 mars 2011 l'y autorise, le Défenseur des droits intervient dans ces dossiers aux termes d'une instruction contradictoire et par différents moyens : la médiation auprès des autorités compétentes, les vérifications sur place, le dépôt d'observations juridiques devant les juridictions nationales, la formulation de recommandations individuelles ou générales. Il est également intervenu en qualité de tiers-intervenant dans une affaire pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (« CEDH »), *Hirtu et autres c. France*, qui pose la question de la conformité des conditions d'expulsion de familles vivant dans des bidonvilles avec les articles 3, 8 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.<sup>3</sup>

L'instruction des réclamations individuelles et les échanges réguliers avec la société civile ont permis de constater que les conditions juridiques et matérielles dans lesquelles les expulsions sont effectuées ne sont pas suffisamment respectueuses des droits des personnes visées et des garanties inscrits dans les dispositions du droit interne et des normes supranationales, en particulier celles de la Charte sociale européenne.

---

Roumanie et de Bulgarie, vivant pour la plupart d'entre elles dans des campements illicites ou des squats, qu'elles se reconnaissent elles-mêmes en tant que Roms ou bien qu'elles soient assignées à cette origine par les autres (riverains, forces de police, associations, pouvoirs publics).

<sup>2</sup> Voir, parmi d'autres, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, CommDH(2015)1, § 190.

<sup>3</sup> CEDH, *Hirtu et autres c. France*, requête n°24720/13, communiquée le 22 avril 2014. <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22kpdate%20Descending%22%5D,%22docname%22:%5B%22hirtu%22%5D,%22respondent%22:%5B%22FRA%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMUNICATED%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-144127%22%5D%7D>; DDD, Décision n° 2014-111, 15 septembre 2014 (ci-jointe).

## *Obligations incombant aux autorités en matière d'expulsion*

Il ressort tant de la Charte sociale européenne que de la jurisprudence de la CEDH et de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) que les opérations de démantèlement de campements illicites visant des familles en situation de précarité doivent s'effectuer dans le respect du droit à la vie privée et familiale et du domicile, de la dignité et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Toute mesure dérogeant à cette règle doit être limitée à des cas exceptionnels, suffisamment motivée, nécessaire et proportionnée et prévoir, en tout état de cause, des garanties procédurales.

Bien que l'article 31§1 de la Charte sociale européenne n'impose pas d'obligation de résultat, il demande aux Etats de prendre les mesures juridiques et pratiques nécessaires pour protéger efficacement le droit de chacun au logement et à l'accès à un logement suffisant.<sup>4</sup> Quant à l'article 31§2, il vise à empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri et ne subissent les conséquences liées à cet état sur leur sécurité et leur bien-être. L'article 17 consacrant le droit des enfants à une protection sociale, juridique et économique demande également aux Etats d'assurer à ces derniers, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, de les protéger contre la négligence, la violence ou l'exploitation et de leur assurer un enseignement primaire et secondaire gratuit.

Selon une jurisprudence constante, le Comité demande à ce que la législation nationale prévoit une protection juridique suffisante à l'égard des personnes visées par une menace d'expulsion ainsi que :

- une obligation de concertation pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion ;
- une obligation de fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion ;
- une interdiction de procéder à des expulsions la nuit ou l'hiver ;
- un accès à des voies de recours judiciaires ;
- un accès à une assistance juridique ;
- une indemnisation en cas d'expulsion illégale.<sup>5</sup>

En outre, lorsque l'expulsion doit survenir, elle doit être exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits et assortie de solutions de relogement.<sup>6</sup>

Priver de domicile des familles se trouvant déjà dans une situation de dénuement extrême constitue un traitement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. A cet égard, il peut être renvoyé à l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* où la CEDH a conclu à la violation de cet article, estimant que les autorités n'avaient pris les mesures nécessaires pour garantir à une personne vulnérable, en situation de précarité, la possibilité de pourvoir à ses besoins essentiels.<sup>7</sup>

Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne garantisse pas le droit au logement, la CEDH estime cependant que l'habitat de fortune, le bidonville ou le campement

<sup>4</sup> CEDS, *Médecins du Monde-International c. France*, 11 septembre 2012, réclamation n° 67/2011.

<sup>5</sup> Voir, par exemple, CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, 7 décembre 2005, réclamation n° 27/2004 ; *Médecins du Monde – International c. France*, précité.

<sup>6</sup> CEDS, *Médecins du Monde-International c. France*, précité, §75 ; *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Irlande*, réclamation n° 100/2013, 1<sup>er</sup> décembre 2015. Dans des conclusions de 2003, le Comité rappelle que des mesures doivent être prises pour reloger ou aider financièrement les personnes concernées.

<sup>7</sup> CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], no 30696/09, CEDH 2011.

constitue un « domicile » et doit bénéficier à ce titre de la protection de l'article 8 de la Convention.<sup>8</sup> Ainsi, la perte d'un logement à la suite d'une mesure d'expulsion peut constituer une violation du droit au respect du domicile mais également une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, en raison des répercussions d'une telle mesure sur le mode de vie et les liens familiaux et sociaux des personnes expulsées. Dans *Yordanova et autres c. Bulgarie*, la CEDH a reproché aux autorités de ne pas avoir pris en compte le risque que les requérants se retrouvent sans abri, leur appartenance à un groupe socialement défavorisé – en l'espèce, la communauté Rom –, ainsi que leurs besoins particuliers, dans l'examen de la proportionnalité que les autorités sont tenues d'effectuer au regard de l'article 8.<sup>9</sup>

Comme le Comité, la CEDH impose aux Etats de respecter les principes de légalité et de proportionnalité, ainsi que certaines obligations procédurales et substantielles. Sur le plan des garanties, cela signifie que toute personne qui risque d'être victime d'une expulsion doit pouvoir faire contrôler par un juge la proportionnalité de cette mesure. Dans *Winterstein c. France*, la Cour a estimé que les juges français n'avaient pas correctement effectué ce contrôle, en ordonnant l'expulsion des requérants sans avoir examiné au préalable la proportionnalité de cette mesure, et en accordant une importance prépondérante à la non-conformité de l'occupation au plan d'occupation des sols.<sup>10</sup>

La législation en vigueur, notamment les dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté,<sup>11</sup> vont dans le sens des obligations précitées et imposent à l'Etat et aux collectivités territoriales de poursuivre une politique destinée à prévenir ou supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions.

La circulaire interministérielle relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites qui a été adoptée le 26 août 2012<sup>12</sup> répond en grande partie aux exigences fixées par le droit européen. Elle a le mérite de les inscrire dans un cadre de référence ayant pour objectif de guider l'action des préfets et des services de l'Etat. Cette circulaire met l'accent sur la nécessité d'anticiper les mesures d'évacuation des bidonvilles afin d'évaluer précisément, dès leur installation et le plus rapidement possible, la situation et les besoins des personnes résidant sur les terrains, de trouver des solutions alternatives de logement et d'assurer un accompagnement en matière d'hébergement, de scolarisation, de suivi médical et d'insertion professionnelle. Les services de la préfecture sont tenus d'établir, en concertation avec leurs partenaires, un diagnostic global ainsi qu'un diagnostic individualisé sur la situation de chacune des familles ou personnes isolées vivant sur le campement.

Plus précisément, en matière d'hébergement et d'accueil, la circulaire précise que, préalablement à l'évacuation, le recours à l'hébergement d'urgence adapté aux situations personnelles doit être recherché lorsque cela est nécessaire et possible en fonction du nombre de places. Elle précise qu'une attention particulière doit être portée aux personnes les plus vulnérables.

---

<sup>8</sup> Voir, à cet égard, CEDH, *Öneriyıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII.

<sup>9</sup> CEDH, *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n° 25446/06, 24 avril 2012.

<sup>10</sup> CEDH, *Winterstein et autres c. France*, n° 27013/07, 17 octobre 2013.

<sup>11</sup> Articles L.115-1 et L.115-2.

<sup>12</sup> [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir\\_35737.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir_35737.pdf).

En matière de scolarisation, plusieurs circulaires rappellent le caractère inconditionnel du droit à l'instruction pour tous les enfants, quelles que soient la situation administrative des parents et leurs conditions de leur résidence – légale ou non – sur le territoire de la commune, conformément au droit interne et aux engagements internationaux de la France. Au regard de ce droit, les préfets doivent favoriser sa mise en œuvre, en relation avec tous les acteurs, par des actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements. En matière sanitaire, la circulaire de 2012 demande aux préfets de favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile. Lorsque cet accès aux soins est déjà en cours, elle leur demande de s'assurer qu'il ne soit pas interrompu du fait de l'expulsion et qu'il puisse se poursuivre.

Dans certains cas, la circulaire autorise que le démantèlement d'un campement soit effectué en urgence pour des raisons de sécurité ou de salubrité publique. Cependant, aucune précision n'est donnée sur les cas dans lesquels cette évacuation peut intervenir, laissant toute latitude aux préfets pour apprécier ce qui peut relever de cette situation. Eu égard à la situation de précarité des personnes, une évacuation d'urgence ne devrait se produire que dans des cas exceptionnels.

Depuis septembre 2012, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) est chargée de suivre l'application de la circulaire, d'apporter un appui méthodologique aux services de l'Etat dans les territoires et de coordonner l'action de l'Etat.<sup>13</sup> En mars 2014, le gouvernement a confié à la société d'économie mixte Adoma une mission nationale d'appui à la résorption des bidonvilles.

Si la circulaire a le mérite d'avoir fixé des règles répondant aux exigences des normes européennes, elle n'a pas de valeur contraignante, ce qui explique très certainement pourquoi elle n'est pas suffisamment appliquée par les autorités.

### *Le constat toujours préoccupant du Défenseur des droits*

A l'heure actuelle, le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles dans des conditions de précarité extrême est estimé entre 15 000 et 20 000 personnes sur le territoire.<sup>14</sup> Selon les données du gouvernement, plus d'un tiers sont des enfants.<sup>15</sup>

Il ressort du rapport de l'association European Roma Rights Centre que plus de 11 000 personnes roms auraient été expulsées de 111 bidonvilles en 2015.<sup>16</sup> Il y en aurait eu plus de 2 500 depuis le début de l'année 2016.<sup>17</sup>

Fortement préoccupé par la situation des familles expulsées de leurs abris par la force publique et chassées systématiquement des terrains, le Défenseur des droits s'est chargé

---

<sup>13</sup> <http://www.gouvernement.fr/missions-de-la-dihal>.

<sup>14</sup> « Du bidonville à la ville : "vers la vie normale" ; Parcours d'insertion des personnes migrantes ayant vécu en bidonvilles en France » ?, étude réalisée par l'association Trajectoires squats et bidonvilles, novembre 2015. Le dernier recensement de la DIHAL, datant de janvier 2014, faisait état de 429 campements illicites et de 19 200 personnes y demeurant.

<sup>15</sup> Données communiquées dans le cadre de l'examen périodique de la France devant le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, janvier 2016.

<sup>16</sup> ERRC, 12 janvier 2016, <http://www.errc.org/article/more-than-11000-roma-migrants-forcefully-evicted-in-france-in-2015/4442>.

<sup>17</sup> ERRC, 18 mars 2016, <http://www.errc.org/article/france-on-a-collision-course-with-europe-over-its-evictions-policy/4467>.



d'évaluer le respect de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, en amont des opérations de démantèlement, mais également lorsque l'expulsion a déjà eu lieu.

En amont, l'action du Défenseur consiste à s'assurer de la bonne anticipation de l'opération de démantèlement par les services de l'Etat, en coordination avec les collectivités territoriales concernées et les acteurs susceptibles d'apporter leur concours (associations, bailleurs sociaux, etc). Par cette action, l'institution contribue à la construction des bases de l'insertion sociale des familles.

Lorsqu'un risque d'expulsion est imminent, le Défenseur des droits dispose de deux principaux moyens d'action : l'un prenant la forme d'un règlement amiable et l'autre celle d'une intervention au contentieux aux fins d'obtenir un délai supplémentaire avant l'expulsion. Au cours des trois dernières années, le Défenseur des droits est intervenu à plusieurs reprises en qualité d'*amicus curiae* devant les juridictions. Enfin, lorsque l'expulsion a déjà eu lieu, le Défenseur des droits mène une action directement auprès des préfets afin de s'assurer du respect de la circulaire.

En 2013, le Défenseur des droits a dressé un premier bilan de l'application de la circulaire et des conditions dans lesquelles ont eu lieu de multiples évacuations de familles sur le territoire entre 2012 et 2013. Il y a formulé plusieurs recommandations.<sup>18</sup>

Son constat a révélé des atteintes répétées au droit au respect du domicile, de la vie privée et familiale, des traitements contraires à l'article 3, ainsi que des atteintes au droit au respect des biens. Dans certains cas, il a constaté que les services de l'Etat n'ont établi ni diagnostic global, ni diagnostic individualisé de la situation des familles présentes dans les campements, et n'ont pas non plus mis en place de dispositif d'accompagnement afin de leur garantir *a minima*, le jour de l'expulsion, un hébergement provisoire, et de leur assurer une continuité dans l'accès aux soins et à la scolarisation. Dans d'autres situations, l'accompagnement des familles était insuffisant. Dans de trop rares cas, le Défenseur des droits a constaté la volonté des autorités de mettre en œuvre la circulaire, en proposant une solution d'hébergement provisoire aux personnes jugées les plus vulnérables. Les informations recueillies par le Défenseur ont permis d'établir que dans certaines situations, des familles tout juste expulsées ont été dirigées par les forces de police vers d'autres villes ou départements, puis chassées systématiquement des terrains où elles s'installaient, les condamnant à une situation d'errance sur le territoire, parfois en pleine période hivernale.

Dans ce rapport, le Défenseur des droits a formulé une série de recommandations aux autorités. Il leur a rappelé la nécessité de prendre des mesures afin de faire cesser les évacuations ne respectant pas les droits des personnes expulsées et les garanties fondamentales et de privilégier une solution d'accompagnement des familles, incluant la recherche de solutions d'hébergement, comme le préconise la circulaire interministérielle de 2012. Le Défenseur des droits regrette que les recommandations adressées au gouvernement n'aient pas été suffisamment suivies d'effet.

---

<sup>18</sup> Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, août 2012-mai 2013 ; [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_r\\_20130601\\_evacuation\\_campement\\_illicite.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20130601_evacuation_campement_illicite.pdf) (ci-joint).

Depuis 2013, toujours saisi de réclamations individuelles, le Défenseur des droits continue de contrôler le respect de la circulaire et en dresse régulièrement un bilan.

Force est de constater que des opérations de démantèlements de bidonvilles ont toujours lieu sans que la circulaire soit suffisamment mise en œuvre. Bien que sensible aux arguments des autorités quant à l'impossibilité de laisser perdurer des situations de fait inacceptables du point de vue de la loi et des nécessités de l'ordre public, le Défenseur des droits dénonce tout nomadisme forcé qui résulte des pratiques d'évacuations trop fréquemment observées sur le territoire national, situation qui ne fait que déplacer le problème géographiquement et précariser davantage ces familles, brisant ainsi toute perspective d'insertion sociale. Si des efforts ont été déployés de la part des autorités pour assurer l'application effective de la circulaire interministérielle sur le territoire<sup>19</sup> et améliorer la concertation entre les acteurs, le bilan demeure préoccupant.

Depuis 2013, le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses situations d'expulsions et il est intervenu dans plus d'une dizaine de contentieux devant les juridictions nationales, en vue d'obtenir un sursis à l'évacuation.<sup>20</sup>

Les recours contentieux effectués dans le cadre des procédures d'expulsion de terrains, fondés notamment sur les articles 3 et 8 de la Convention et les dispositions de la Charte sociale européenne, ont donné lieu à une jurisprudence abondante mais fluctuante. La qualité du contrôle de proportionnalité dépend souvent de la juridiction saisie. Les juges effectuant la mise en balance des droits et des intérêts en cause, prennent en compte plusieurs éléments, notamment : la situation d'extrême précarité et de vulnérabilité des occupants, ainsi que les ressources limitées des occupants qui rendent illusoire l'accès au logement privé ; la nécessité de préserver le logement des enfants et de maintenir leur scolarisation ; l'existence d'un suivi médical des occupants ; l'absence de solution immédiate de repli dans des conditions décentes et la nécessité de laisser aux autorités le temps de trouver une solution alternative de logement ; le principe d'égalité de traitement des personnes en situation de détresse sociale ; l'appartenance des occupants à la communauté Rom, un groupe socialement défavorisé, et leurs difficultés pour accéder au logement dans des conditions normales ; le fait que le propriétaire soit une personne publique, celle-ci, ayant au regard de la loi, la responsabilité de prévenir et de supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions, comprenant l'accès effectif aux droits fondamentaux dans le domaine du logement.<sup>21</sup>

Outre un manque d'anticipation des opérations d'évacuation, les autorités ne veillent pas systématiquement à proposer des solutions en adéquation avec les besoins réels des personnes expulsées. Les familles sont également amenées à solliciter l'intervention du Défenseur des droits pour obtenir un hébergement d'urgence ou pour maintenir la scolarisation des enfants. Entre le mois de juin 2013 et le mois de septembre 2015, il a été

---

<sup>19</sup> En Ile-de-France, par exemple, une stratégie régionale a été élaborée en vue de définir les orientations de l'action de l'Etat et de ses partenaires (collectivités locales, associations) afin de permettre une meilleure insertion des occupants et de sécuriser les conditions de vie dans les campements.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, décisions récentes du DDD : 2015-260 (TGI Tarascon), 2016-045 (TGI Aix-en-Provence), 2016-056 (TGI Aix-en-Provence) ; 2015-076, 3 avril 2015 (TGI Créteil) ; 2015-079, 7 avril 2015 (TGI Evry) ; 2015-070, 30 mars 2015 (TGI Evry) ; 2015-041 (TGI Evry), 25 février 2015 ; 2015-015, 20 janvier 2015 (TGI Evry).

<sup>21</sup> Voir par exemple CA Paris, 22 janvier 2015, RG n°13/19308 ; TGI Bobigny, 27 octobre 2015, RG n°15/11319 ; TGI Montpellier, 22 décembre 2015, RG n°15/31714.



saisi de quatorze refus d'hébergement d'urgence opposés à des familles expulsées. Or, l'accès à l'hébergement d'urgence des personnes en situation de détresse est inconditionnel et constitue une liberté fondamentale.<sup>22</sup> Les refus opposés à des personnes sans abri ne peuvent être qu'exceptionnels.<sup>23</sup>

L'expulsion, l'été 2015, du bidonville le plus ancien d'Ile-de-France, situé à la Courneuve, qui abritait 80 familles, illustre un cas de non-respect de la circulaire. Saisi du dossier, le Défenseur des droits a constaté que le diagnostic social – condition préalable à toute évacuation - avait été tardivement et partiellement mis en œuvre. Alors que le juge avait octroyé un délai de six mois pour accompagner les familles, aucune solution pérenne d'hébergement et de prise en charge sanitaire et sociale n'avait été proposée aux familles. Enfin, les enfants vivant sur le campement étaient identifiés et suivis pour certains depuis plusieurs années par les services sociaux et les associations, et la plupart d'entre eux étaient scolarisés. Le Défenseur des droits a appelé les pouvoirs publics à s'assurer, dans les meilleurs délais, que l'ensemble des enfants puissent poursuivre leur scolarité dès la rentrée, dans les meilleures conditions. Il est aujourd'hui impossible de connaître le nombre exact d'enfants qui ont été effectivement déscolarisés, en raison de la dispersion géographique des familles à la suite de l'expulsion.

Le constat dressé par le Défenseur des droits est partagé par plusieurs associations sur le terrain<sup>24</sup> et la récente étude sur les bidonvilles de l'association Trajectoires, commandée par la DIHAL : *« Les expulsions et les évacuations, réponses majoritairement apportées aux bidonvilles depuis plusieurs années, aggravent la situation globale des personnes et finissent par les cantonner dans une impasse, passant totalement à côté de l'objectif de leur résorption dans le respect des droits et de la dignité des personnes. Il faut par conséquent améliorer les dispositifs existants, leur accès et peut-être construire de nouvelles approches pour apporter des solutions permettant à tout un chacun d'accéder pleinement au droit commun, de se voir offrir des perspectives et de pouvoir poursuivre son projet de vie (...) Vivre hors du bidonville est un espoir. Mais les propositions sont rares et ne sont que rarement appropriées aux besoins des familles. L'errance d'hôtel en hôtel (parfois à travers plusieurs départements, s'agissant des prises en charge en Ile-de-France), la distance entre le lieu d'hébergement et l'école, la cohabitation avec des familles d'autres origines dans des lieux d'hébergement exigus, le manque d'autonomie financière, la saleté obligent parfois les familles à se tourner de nouveau vers des solutions alternatives ou empêchent le maintien avec le droit commun (...). »*<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Voir également CE, ordonnance du 10 février 2012, M. A, n°356456.

<sup>23</sup> Il est renvoyé ici à la décision du CEDS *Médecins du Monde – International c. France* dans laquelle il a constaté que la violation de l'article 31§2 et de l'article E Charte perdurait. En 2015, il a demandé au gouvernement des précisions sur la mise en œuvre des mesures relatives à l'hébergement d'urgence et l'offre d'hébergements d'urgence destinée aux Roms migrants qui en ont fait la demande.

<sup>24</sup> Voir par exemple ERRC, Romeurope (Rapport national d'observatoire 2014, Collectif national droits de l'homme Romeurope).

<sup>25</sup> « *Du bidonville à la ville : "vers la vie normale" ; Parcours d'insertion des personnes migrantes ayant vécu en bidonvilles en France* », étude réalisée par l'association Trajectoires squats et bidonvilles, novembre 2015.

Le Défenseur des droits a également critiqué certaines pratiques. Il a pu relever que des évacuations de campements sont intervenues<sup>26</sup> à la suite d'une mesure prise par une autorité administrative sans décision de justice et donc sans contrôle juridictionnel préalable. Ces mesures peuvent prendre la forme d'arrêtés municipaux ou préfectoraux, pris sur le fondement du code général des collectivités territoriales,<sup>27</sup> ou d'arrêtés de mise en demeure de quitter les lieux dans un délai de 48 heures. Le Défenseur des droits a pu également relever des pratiques tendant à recourir successivement à des procédures judiciaires puis administratives afin de contourner une décision de justice favorable aux réclamants qui leur accordait un délai pour quitter les lieux. Il regrette également que les diagnostics sociaux, rarement communiqués à l'Institution, ne satisfassent que partiellement les exigences de la circulaire de 2012, puisqu'ils se bornent à recenser les occupants du bidonville sans mentionner les mesures d'accompagnement qui pourraient être envisagées en cas d'expulsion.

Le 11 septembre 2012, saisi d'une réclamation de Médecins du Monde traitant de la même problématique, le CEDS a dressé un certain nombre de constats au regard de l'article 31§1 de la Charte concernant les conditions de vie indignes des familles roms vivant dans des bidonvilles, le nombre trop limité de villages d'intégration, l'insuffisance de mesures adaptées pour améliorer leur situation en matière de logement ainsi que le traitement discriminatoire dont elles sont victimes. Il en a conclu une violation de la Charte. Sur le terrain de l'article 31§2, le CEDS a dressé aussi un certain nombre de constats inquiétants qui – on le note - perdurent aujourd'hui : l'insuffisance de protection juridique des Roms visés par une menace d'expulsion et de solutions de relogement appropriées et pérennes. Dans le cadre du suivi de l'exécution de la décision *Médecins du Monde* par la France, dans ses conclusions de 2015, le Comité a estimé que la circulaire de 2012 constituait un progrès mais que les informations communiquées par le gouvernement ne lui permettaient pas de conclure que les mesures prises étaient suffisantes pour éradiquer l'habitat indigne.<sup>28</sup>

La circulaire interministérielle de 2012 étend les exigences d'accompagnement au-delà de l'hébergement et de l'accueil, notamment en matière de scolarisation et d'accès aux soins. Toutefois, le Défenseur des droits rappelle que les expulsions causent une rupture dans la scolarisation des enfants. De nombreux enfants qui vivaient dans les campements ont été déscolarisés après l'expulsion de leurs familles, sans aucune autre alternative.

Dans son rapport de 2013, le Défenseur constatait également des problèmes en matière d'accès aux soins et de suivi médical en cas d'expulsion.<sup>29</sup> Dans une décision du 11 septembre 2012, le CEDS a conclu à la violation de l'article E combiné avec l'article 11§1 de la Charte au motif que la France avait manqué à son obligation positive de veiller à ce que les Roms migrants, quelle que soit leur situation au regard du séjour, y compris les enfants,

---

<sup>26</sup> Voir par exemple CEDH, *Hirtu et autres c. France*, requête n°24720/13, communiquée le 22 avril 2014.

<http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22kpdata%20Descending%22%5D,%22docname%22:%5B%22hirtu%22%5D,%22respondent%22:%5B%22FRA%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMUNICATED%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-144127%22%5D%7D>;

<sup>27</sup> Articles L.2212-2, 2212-4 et 2215-1.

<sup>28</sup> CEDS, Suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives, Constats 2015, janvier 2016.

<sup>29</sup> Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, août 2012-mai 2013 ; [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_r\\_20130601\\_evacuation\\_campement\\_illicite.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20130601_evacuation_campement_illicite.pdf).

aient un accès adéquat aux soins de santé.<sup>30</sup> Dans le cadre du suivi de l'exécution de cette décision par la France, en 2013, le Comité a pris note des différentes mesures prises pour améliorer l'intégration des Roms et, en particulier, leur accès aux soins de santé mais il a néanmoins considéré que c'était insuffisant. Il a donc réitéré sa conclusion de non-conformité à l'article 11. Dans son rapport de visite de 2015, le Commissaire aux droits de l'homme, N. Muižnieks, relevait lui aussi la persistance de ces difficultés.<sup>31</sup>

Le Défenseur des droits comme la société civile ont alerté le Comité des droits de l'enfant de l'ONU - chargé de veiller au respect de la Convention relative aux droits de l'enfant - des difficultés rencontrées par ces familles à l'occasion de l'examen périodique de la France sur la mise en œuvre de la Convention ; il lui a soumis des observations en février puis en décembre 2015.<sup>32</sup> Le 23 février 2016, dans ses observations finales, le Comité s'est dit préoccupé par les cas d'expulsions forcées des enfants Roms et de leurs familles, sans aucune solution alternative de relogement et sans aucune notification. Il a donc recommandé à la France d'allouer les ressources nécessaires, techniques et financières aux programmes de soutien des enfants et de leurs familles en situation de précarité, de respecter ses obligations internationales en matière de procédures d'expulsion, et l'a encouragée à faire davantage d'efforts concernant l'inclusion des enfants Roms et de leurs familles.<sup>33</sup> Les autres comités onusiens en charge de la lutte contre la discrimination et du respect des droits de l'homme ont formulé les mêmes recommandations, ainsi que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU qui s'est inquiété de voir en France ce qui s'apparente à « *une politique nationale systématique pour expulser de force les Roms* ». <sup>34</sup> Pareillement, en 2015, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a dénoncé le nombre élevé d'évacuations forcées, l'insuffisance de mise en œuvre de la circulaire, de mesures d'accompagnement et de solutions de logement ou de places d'hébergement, ainsi que les conditions de réalisation des diagnostics (...).<sup>35</sup>

## 2. Difficultés de scolarisation pour les enfants

Outre les ruptures de scolarité des enfants causées par les expulsions multiples et répétées de terrains, les familles vivant dans les abris de fortune rencontrent de réelles difficultés pour faire scolariser leurs enfants. Le Défenseur des droits a été saisi ou s'est saisi d'office de situations de plusieurs enfants qui ne sont pas parvenus à être scolarisés ou à accéder à des conditions normales de scolarisation.

### *Le droit à l'éducation, un droit garanti à tous les enfants*

Le droit à l'éducation ainsi que l'égalité d'accès à l'école des enfants sont des droits fondamentaux garantis tant par le droit interne que par les normes internationales.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> CEDS, *Médecins du Monde – International c. France*, décision du 11 septembre 2012, réclamation n° 67/2011.

<sup>31</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, CommDH(2015)1, § 201-202.

<sup>32</sup>

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=FRA&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=FRA&Lang=EN).

<sup>33</sup> CRC/C/FRA/CO/5, §§ 69-70.

<sup>34</sup>

UNHCHR,

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16409&LangID=E>.

<sup>35</sup> Rapport sur la France, 17 février 2015, CommDH(2015)1.

<sup>36</sup> Voir à cet égard l'article 13 du Préambule de la Constitution, le code de l'éducation (les articles L.111-1, 122-1, 131-1, 131-6), les circulaires prises pour garantir l'inscription et la scolarisation des

Plusieurs circulaires ont été prises pour garantir le droit à l'éducation des enfants allophones nouvellement arrivés, quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire ou leur parcours antérieur, et organiser leur scolarité.<sup>37</sup> Ainsi, des centres académiques (CASNAV) sont chargés de l'accompagnement vers la scolarisation des enfants sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages scolaires. Les CASNAV et les centres d'information et d'orientation reçoivent les jeunes pour procéder aux évaluations de niveau et leur proposer des affectations dans les établissements scolaires.

Sur le plan international, c'est au titre de l'article 17 de la Charte sociale européenne que la France s'est engagée à prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire. Le Comité estime que l'accès à l'éducation revêt une importance cruciale pour la vie et le développement de tout enfant, quelle que soit sa situation administrative.<sup>38</sup> Par ailleurs, la scolarisation des enfants est perçue par les familles vivant dans les bidonvilles comme un symbole d'insertion sociale, à l'image du travail et du logement stabilisé.<sup>39</sup> Dès lors, comme les autres Etats, la France doit veiller à ce que tous les enfants, y compris ceux qui font partie des catégories plus vulnérables, aient un accès effectif à l'éducation comme tout autre enfant. Si l'article 17 n'implique pas une obligation d'assurer l'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans, le Comité considère néanmoins que la scolarité doit être obligatoire pendant une durée raisonnable, généralement jusqu'à l'âge minimal d'admission à l'emploi.

Malgré le solide ancrage juridique dont bénéficie le droit de l'enfant à l'instruction, l'effectivité de celui-ci demeure fragile pour les enfants issus de la communauté Rom.

### *Les obstacles rencontrés pour être scolarisé*

Le Défenseur des droits est saisi de refus illégaux opposés par des municipalités concernant l'inscription scolaire d'enfants en raison de leur origine et de leurs conditions de vie. Entre 2013 et 2016, une vingtaine de situations de refus de scolarisation d'enfants Roms ont été portées à la connaissance du Défenseur, certaines concernant parfois des dizaines d'enfants.<sup>40</sup>

Des refus de scolarisation ont pu être opposés en raison du caractère illégal ou jugé insuffisant de l'ancrage territorial des intéressés dans la commune.

Ainsi que le Défenseur des droits l'a démontré dans son rapport de 2013,<sup>41</sup> certains maires ont tendance – pour ne pas « pérenniser » la présence des personnes vivant en bidonville

---

élèves sans aucune distinction, ainsi que l'article 28 de la CDE (Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6), l'article 2 du Protocole 1 à la Convention (CEDH, *Timichev c. Russie*, nos 55762/00 et 55974/00, CEDH 2005-XII).

<sup>37</sup> Circulaires MEN/DESCO B6 n° 2002-063, 20 mars 2002, n°2012-141, 2 octobre 2012, n° 2014-088, 9 juillet 2014.

<sup>38</sup> CEDS, *DEI c. Pays-Bas*, 20 octobre 2009 ; conclusions, Turquie, 2011 ; conclusions, Slovaquie, 2003.

<sup>39</sup> Etude de Trajectoires précitée.

<sup>40</sup> Certaines réclamations sont en cours d'instruction.

<sup>41</sup> DDD, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, août 2012-mai 2013 ; [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_r\\_20130601\\_evacuation\\_campement\\_illicite.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20130601_evacuation_campement_illicite.pdf).

sur leur territoire – à refuser l'accès à l'école d'enfants y résidant au motif que cette occupation est illicite<sup>42</sup>. Ces pratiques sont pourtant illégales et censurées par le juge.<sup>43</sup>

Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de rappeler aux autorités locales qu'elles ne peuvent utiliser les différends administratifs qui les opposent aux familles vivant dans des bidonvilles, notamment en ce qui concerne les procédures d'expulsion, pour freiner, empêcher, voire interdire l'accès des enfants à l'école.<sup>44</sup> Il a également rappelé que la notion retenue pour une domiciliation est la notion « d'installation », de présence effective, qui doit s'entendre de façon aussi large que possible. Pour ces raisons, il recommande régulièrement aux préfets de procéder à l'inscription administrative immédiate des enfants sur les listes des écoles de la commune.

En juin 2015, le Défenseur des droits a présenté des observations devant un tribunal correctionnel concernant le refus de scolarisation opposé de manière explicite par les services d'une commune.<sup>45</sup> Ce refus, associé au silence persistant de la commune à l'égard des demandes écrites des familles, concernait cinq enfants en âge d'être scolarisés et vaccinés précisément dans l'objectif d'intégrer rapidement un établissement scolaire. Cette décision, fondée sur les conditions de résidence des enfants roms, apparaissait manifestement illégale et caractérisait une discrimination à raison de leur origine et de leur lieu de résidence, réprimée par le code pénal. La juridiction n'a pas suivi ces observations et a prononcé la relaxe du maire de la commune, lequel avait pris au même moment un arrêté municipal d'évacuation du bidonville. Les réclamants ont interjeté appel de la décision.

Toujours en juin 2015, le Défenseur des droits a présenté des observations s'agissant de refus implicites de scolarisation opposés par le maire d'une commune à une douzaine d'enfants de nationalité roumaine et d'origine Rom.<sup>46</sup> Ces derniers, âgés de 4 à 12 ans, séjournent avec leurs familles dans la commune depuis l'été 2012, sur un terrain appartenant au département. Le tribunal saisi de cette situation n'a pas à ce jour rendu de décision.

Par ailleurs, toujours s'agissant de la détermination du lien à la commune, les juges ont eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que les considérations de fait devaient primer sur les considérations administratives pour la détermination du domicile. Pour la Cour de cassation, le domicile est le lieu dans lequel l'on peut « *se dire chez soi quel que soit le titre juridique de son occupation* », dans lequel on manifeste une présence dont pourrait se déduire « *une intention de s'y établir pour y demeurer ou y séjourner fût-ce de façon très momentanée et de conférer à cet [immeuble] le caractère d'un domicile* ». <sup>47</sup> Cette notion de résidence permettant le rattachement à la commune pour l'accès à l'école est donc bien distincte de la domiciliation administrative, laquelle correspond à un rattachement souvent fictif, purement administratif, destiné à faciliter l'exercice de certains droits civils et sociaux.

---

<sup>42</sup> Voir notamment les décisions du Défenseur des droits n° MDE-2012-33 (<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actions/protection-des-droits-libertes/decision/decision-mlD-2012-33-du-26-juin-2013-relative-un>) ; MDE-2013-91 ([http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/DDD\\_DEC\\_MDE-2013-91.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/DDD_DEC_MDE-2013-91.pdf)) et MDE-2013-92 ([http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/DDD\\_DEC\\_MDE-2013-92.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/DDD_DEC_MDE-2013-92.pdf)).

<sup>43</sup> Voir par exemple TA Paris, 1<sup>er</sup> février 2002, 0114244/7, Mme M'Bodet Sissoko ; TA Montpellier, 25 septembre 2006.

<sup>44</sup> DDD, décision n° 2013-92, 7 mai 2013.

<sup>45</sup> DDD, décision n° 2015-174, 23 juin 2015 ([http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/DDD\\_DEC\\_MDE-MLD-2015-174.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/DDD_DEC_MDE-MLD-2015-174.pdf)).

<sup>46</sup> DDD, décision n° 2015-115, 20 juin 2015.

<sup>47</sup> Cass. crim., 26 juin 2002.

Saisi de la situation de cinq enfants roms âgés de 14, 13 et 12 ans, arrivés en France en cours d'année scolaire, qui résidaient sur le terrain d'une commune et qui rencontraient des difficultés pour être scolarisés, le Défenseur des droits est intervenu auprès des autorités pour leur rappeler l'obligation d'inscrire le plus rapidement possible ces enfants dans un parcours d'inclusion scolaire. La procédure a abouti à un règlement amiable en décembre 2015 et les enfants ont tous été affectés au sein d'unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants, à la rentrée scolaire de septembre 2015.<sup>48</sup>

En juin 2015 puis en janvier 2016, les comités onusiens chargés de veiller au respect des conventions sur les droits de l'enfant et l'élimination de la discrimination raciale se sont dits préoccupés par les atteintes au droit à l'éducation des enfants roms et des refus d'inscription scolaire de certaines communes.<sup>49</sup> Ils ont recommandé à la France de veiller à l'application effective et complète des circulaires relatives à la scolarisation des enfants roms de 2012.

En 2012, le CEDS a estimé que la France n'avait pas pris de mesures particulières pour assurer aux enfants roms d'origine roumaine et bulgare une égalité d'accès à l'éducation. Il a conclu à une violation de l'article E combiné avec l'article 17 de la Charte.<sup>50</sup> En 2015, le Comité a pris note de l'adoption en 2012 des trois circulaires et autres mesures relatives à la scolarisation des enfants roms d'origine roumaine et bulgare. Il a estimé que ces mesures constituaient des progrès et que la situation avait été mise en conformité avec la Charte.<sup>51</sup>

### *Des modalités de scolarisation différentes contraires au principe d'égalité de traitement*

Parfois, après avoir refusé la scolarisation des enfants, des maires ont pu faire droit à cette demande après de multiples interventions d'associations, de l'Education nationale, et même du Défenseur des droits, mais dans des conditions différenciées tout à fait contestables.

Le Défenseur a ainsi relevé le caractère discriminatoire et stigmatisant du dispositif mis en place par une commune consistant à inscrire administrativement une vingtaine d'enfants roms résidant dans deux campements illicites mais à les scolariser dans une classe mise en place exclusivement pour eux, en dehors de tout établissement scolaire, dans un bâtiment jouxtant un commissariat de police. A la suite de l'intervention et des demandes du Défenseur des droits, les enfants ont été effectivement scolarisés dans les écoles élémentaires de la commune.<sup>52</sup>

Un maire de la région parisienne a procédé de manière comparable en « scolarisant » des enfants roms vivant dans des campements dans une salle attenante à un gymnase municipal et non en milieu ordinaire et ce, la veille de l'audience de référé au cours de laquelle le juge devait se prononcer sur son refus persistant d'inscrire ces enfants à l'école. Deux professeurs des écoles issus des classes d'initiation pour les non-francophones des écoles communales étaient mandatés pour leur dispenser un enseignement. L'adjointe au Défenseur des droits pour la défense des enfants s'était déplacée sur le campement afin de rencontrer les enfants, leurs parents et les associations. Après avoir saisi les autorités, le

<sup>48</sup> DDD, Règlement amiable n° 15-005413, 4 décembre 2015.

<sup>49</sup> ONU, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 ; CERD/C/FRA/CO/20-21, 10 juin 2015.

<sup>50</sup> CEDS, *Médecins du Monde-International c. France*, réclamation n° 67/2011, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, §§ 132-133.

<sup>51</sup> CEDS, *Suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives*, Constats 2015, janvier 2016.

<sup>52</sup> DDD, Décision n° 2013-91, 7 mai 2013.



Défenseur a décidé de présenter en qualité d'*amicus curiae* des observations devant le juge administratif dans le cadre d'un recours contentieux dénonçant l'illégalité et le caractère discriminatoire de la mesure.<sup>53</sup> Aucune décision n'a été encore rendue à ce jour.

Si l'inclusion scolaire pour les élèves allophones arrivants peut nécessiter des aménagements temporaires et des dispositifs particuliers – au moyen d'unités pédagogiques qui leur permettront d'acquérir le socle commun de connaissances et de compétences –, ce dispositif doit être mis en place selon les besoins individuels de ces enfants et une évaluation personnalisée et adéquate de leur maîtrise de la langue française et de leurs connaissances,<sup>54</sup> et non selon des préjugés qui laisseraient supposer que ces élèves, du seul fait de leur origine, de leur nationalité ou de leur mode de vie ou d'habitation, doivent tous être regroupés, tout âge confondu, au sein d'une classe spécifique et unique, sans lien avec les classes ordinaires, et située en dehors de l'établissement scolaire. La mise en place de tels dispositifs est contraire aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants et constitue un traitement discriminatoire.

La Charte sociale européenne et la Convention européenne des droits de l'homme prohibent, respectivement en vertu de leurs articles E et 14, toute forme de discrimination dans l'exercice du droit à l'éducation. Dans le cadre de ses travaux sur l'accès à l'éducation, le Comité européen des droits sociaux souligne qu' « *au besoin, des mesures spéciales doivent être prises pour assurer que tous [les] enfants aient accès [au système éducatif] dans les mêmes conditions* ». Toutefois, il insiste sur le fait que « *les mesures plus particulièrement tournées vers les enfants roms ne doivent pas conduire à une séparation/ségrégation dans les structures scolaires* »<sup>55</sup>. Dans deux affaires, *D.H. et autres c. République tchèque* et *Sampanis et autres c. Grèce*, relatives au placement d'enfants roms dans des classes spécifiques, la CEDH a estimé que ces enfants avaient fait l'objet d'une discrimination fondée sur leur origine ethnique. La première affaire se rapportait à une pratique ayant cours en République tchèque, consistant à placer un nombre disproportionné d'enfants roms dans des écoles pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage. La seconde affaire concernait une pratique consistant à commencer par refuser d'inscrire les enfants roms à l'école pour ensuite les placer dans des classes spéciales logées dans une annexe du bâtiment principal de l'école primaire.<sup>56</sup> La Cour a reproché aux autorités le fait de ne pas avoir soumis les enfants – avant leur affectation dans lesdites classes – à des tests adéquats permettant d'évaluer leurs aptitudes et leurs difficultés d'apprentissage, de ne pas les avoir évalués périodiquement, de ne pas avoir justifié cette affectation dans ces classes sur un critère unique et clair, et de ne pas avoir démontré que les enfants ainsi placés avaient intégré, par la suite, des classes ordinaires. Encore récemment, la Cour a rappelé sa jurisprudence dans l'affaire *Horváth et Kiss c. Hongrie* du 29 janvier 2013, où deux enfants

---

<sup>53</sup> DDD, Décision n° 2015- 115, 20 mai 2015.

<sup>54</sup> il est ici fait référence aux textes mentionnés précédemment ainsi qu'à la circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012 sur l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés qui rappelle que l'inclusion de ces élèves dans les classes ordinaires constitue la modalité principale de scolarisation.

<sup>55</sup> Education des enfants Roms en Europe – textes et activités du Conseil de l'Europe en matière d'éducation - [http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/TextsActivitiesISBN\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/TextsActivitiesISBN_FR.pdf), décembre 2006, Editions du Conseil de l'Europe ; Conclusion relative à la Slovénie (conclusions 2003).

<sup>56</sup> CEDH, *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], précité ; *Sampanis et autres c. Grèce*, n°32526/05, 5 juin 2008.



d'origine Rom avaient été placés de manière discriminatoire et infondée au sein d'une école pour handicapés mentaux.<sup>57</sup>

Ces principes sont repris par la recommandation du Conseil de l'Union européenne, du 9 décembre 2013, relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres, laquelle prohibe de la même manière – et conformément à la directive européenne 2000/43<sup>58</sup> – toute ségrégation scolaire ou placement des enfants roms dans des établissements spécialisés, lesquels constituent de véritables freins à leur intégration. Ainsi, il existe un consensus selon lequel les enfants ne peuvent accomplir de progrès tant dans l'acquisition de la langue que dans leur socialisation que s'ils sont en contact étroit et quotidien avec les enfants de leur âge qui n'appartiennent pas à leur communauté d'origine.

### 3. D'autres difficultés rencontrées

Dans son rapport de 2013 sur l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, le Défenseur des droits a également, au titre de sa compétence dans le domaine de la déontologie de la sécurité, fait état de saisines dénonçant des atteintes portées au respect des biens ainsi que des pressions, du harcèlement et des violences de la part des forces de police dans le cadre de procédures d'expulsion de terrain.<sup>59</sup>

En 2013, le Défenseur des droits a rendu une décision sur les restrictions à la liberté d'aller et venir de familles roms hébergées dans un gymnase à la suite d'un incendie de leur bidonville.<sup>60</sup> Saisie d'affaires similaires, la Commission nationale de déontologie de la sécurité avait également rendu quelques avis par le passé.<sup>61</sup>

Récemment, le Défenseur des droits a rendu une autre décision concernant l'interruption de la circulation d'un véhicule transportant des familles roms qui venaient d'être expulsées d'un terrain en région parisienne et qui cherchaient, avec l'aide de bénévoles, des solutions d'hébergement. Il a estimé que cela constituait une restriction injustifiée de la liberté d'aller et venir des familles et un obstacle à l'accompagnement et à la recherche organisée et efficace de solutions d'hébergement, mesures pourtant requises de la part des autorités dans la circulaire de 2012.<sup>62</sup>

Entre 2013 et 2015, le Défenseur des droits a également été saisi par des avocats et des associations de réclamations faisant état de difficultés récurrentes rencontrées par des ressortissants étrangers, en situation d'extrême précarité, pour accéder à l'aide juridictionnelle (AJ).

---

<sup>57</sup> CEDH, *Horváth et Kiss c. Hongrie*, n°11146/11, 29 janvier 2013. Voir également *Sampani et autres c. Grèce*, n°59608/09, 11 décembre 2012.

<sup>58</sup> Directive européenne n° 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, point 1.3.

<sup>59</sup> DDD, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, août 2012-mai 2013 ; [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_r\\_20130601\\_evacuation\\_campement\\_illicite.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20130601_evacuation_campement_illicite.pdf). Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, CommDH(2015)1, §§ 175-178.

<sup>60</sup> DDD, décision n° 2013-229, 18 décembre 2013 ; [http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/DDD\\_DEC\\_MDS-2013-229.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/DDD_DEC_MDS-2013-229.pdf).

<sup>61</sup> CNDS, Avis 2006-106, 2007-4, 2009-137, 2008-125.

<sup>62</sup> DDD, Décision n° MDS 2015-288, 25 novembre 2015 ; <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actions/protection-des-droits-libertes/decision/decision-mds-2015-288-du-25-novembre-2015-relative>.

Parmi les situations portées à sa connaissance figuraient des cas de refus d'AJ opposés à des ressortissants roumains ou bulgares, appartenant pour la plupart d'entre eux à la communauté Rom, au motif qu'ils ne produisaient pas de titre de séjour régulier. De tels refus sont illégaux, l'article 3 de la loi de 1991 prévoyant expressément que les ressortissants européens sont admis au bénéfice de l'AJ sans condition de régularité de séjour. Ils ont d'ailleurs été censurés par le juge.<sup>63</sup> Toutefois, dans la grande majorité des cas, les difficultés rapportées au Défenseur étaient relatives à l'appréciation de la condition de ressources faite par les bureaux d'AJ (BAJ). Or, si l'article 42 du décret de 1991<sup>64</sup> autorise les BAJ à enjoindre au demandeur de fournir « *tout renseignement de nature à justifier qu'il satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle* », l'instruction menée par les services du Défenseur a révélé que les exigences formulées par certains bureaux étaient excessives au regard de la situation personnelle des demandeurs, voire contraires à la réglementation en vigueur.<sup>65</sup> Peut par exemple être exigée la délivrance d'un avis d'imposition, conformément à l'article 34 du décret précité. Or, certains demandeurs sont dans l'incapacité de produire copie d'un tel avis. Non imposables dans leurs pays d'origine et présents sur le territoire français depuis seulement quelques mois, ils ne disposent tout simplement pas des pièces requises. Les associations et avocats ayant saisi le Défenseur rapportent que les pratiques des BAJ ont évolué sur ce point puisque dans le passé, l'absence de production d'une telle pièce n'aboutissait pas à un refus d'AJ, une simple déclaration de ressources suffisaient alors. Il est pourtant frappant de constater que souvent, l'état d'impécuniosité des personnes concernées ressort des termes mêmes des décisions qu'elles souhaitent contester. C'est notamment le cas des contentieux de l'expulsion de terrains sur lesquels les demandeurs vivent dans des abris de fortune, ou encore des contentieux des OQTF<sup>66</sup> motivées par leur absence de ressources ou de moyens d'existence suffisants.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a constaté que les refus d'AJ pouvaient prendre la forme de décisions constatant la caducité de la demande, possibilité offerte par l'article 42 du décret lorsque le demandeur n'a pas fourni dans les délais impartis les pièces complémentaires sollicitées. Or, ces décisions, contrairement aux rejets, ne sont pas susceptibles de recours. Aussi, les étrangers à qui l'on oppose de telles décisions, alors qu'ils se trouvaient en tout état de cause dans l'impossibilité de produire les pièces requises, sont non seulement privés d'une assistance juridique mais également, lorsqu'ils ne trouvent pas de solution alternative, contraints de renoncer à exercer un recours contre une décision leur faisant grief.

De telles pratiques portent une atteinte excessive au droit d'accès à un tribunal. Si ce droit protégé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas absolu, la CEDH considère néanmoins que ses limitations ne doivent pas le vider de sa substance. Le système d'aide juridictionnelle doit ainsi offrir des garanties substantielles aux individus de nature à les préserver de mesures arbitraires ou disproportionnées<sup>67</sup>. Un excès de

---

<sup>63</sup> CA Paris et Versailles, ordonnances des 8 oct. 2013 et 4 mars 2014, no 13/23217 et 13/005643

<sup>64</sup> Décret no 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi de 1991.

<sup>65</sup> Pour davantage de précisions, il est renvoyé ici à aux pages 176 et suivantes du rapport du DDD sur « *les droits fondamentaux des étrangers en France* » de mai 2016 : [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/736160170\\_ddd\\_rapport\\_droits\\_etrange\\_rs.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/736160170_ddd_rapport_droits_etrange_rs.pdf).

<sup>66</sup> Obligation de quitter le territoire français.

<sup>67</sup> Voir, à cet égard, CEDH, *Ashingdane c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, série A no 93, Del Sol c. France, no 46800/99.

formalisme dans l'application des textes tel qu'il empêche l'accès au tribunal constitue donc une violation de l'article 6 de la Convention.<sup>68</sup> Le Comité européen des droits sociaux veille également à ce que dans les procédures d'expulsion de terrain, les personnes visées aient un accès effectif au juge.

S'inspirant de cette jurisprudence, quelques juridictions internes – saisies de refus d'AJ fondés sur l'absence de production par les intéressés de titre de séjour ou de justificatifs de ressources –, ont infirmé les décisions des BAJ en considérant qu'il ne pouvait être exigé de justiciables vivant dans des conditions d'extrême précarité, qu'ils produisent des justificatifs dont ils ne disposent pas.<sup>69</sup> Ces jurisprudences sont néanmoins rares. En outre, les pratiques des BAJ présentent de telles disparités dans le traitement des demandes que l'effectivité de l'accès au tribunal n'est pas garantie de façon uniforme sur l'ensemble du territoire.<sup>70</sup> Le droit applicable en devient peu accessible pour le justiciable. Interrogé par le Défenseur des droits sur ces pratiques, le ministère de la Justice a indiqué qu'il avait pris en compte ses observations dans une dépêche du 19 février 2015, laquelle rappelle aux juridictions que la production des pièces ne pouvant raisonnablement pas être produites au vu de la situation déclarée ou manifeste du demandeur, ne saurait être exigée. Le Défenseur a pris acte avec satisfaction de cette dépêche mais a émis des réserves et formulé des recommandations dans son récent rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France.<sup>71</sup>

*Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Comité européen des droits sociaux.*

Jacques TOUBON

---

<sup>68</sup> Voir, entre autres, CEDH, *Béleš c. République tchèque*, no 47273/99, § 69, CEDH 2002-IX. *P., C. et S. c. Royaume-Uni*, no 56547/00.

<sup>69</sup> Voir, par exemple, CA Versailles, 8 oct. 2013, no 13/06330; CA Douai, 17 juil. 2014, no 14/00594 ; CAA Versailles, 1er avr. 2014, no 14VE00148 et 14VE00149.

<sup>70</sup> Rapport d'information du Sénat « *Aide juridictionnelle : le temps de la décision* », 2014.

<sup>71</sup>

[http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/736160170\\_ddd\\_rapport\\_droits\\_etrange\\_rs.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/736160170_ddd_rapport_droits_etrange_rs.pdf).