

Résolution CM/ResChS(2013)1

Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. France, Réclamation n° 64/2011

(adoptée par le Comité des Ministres le 5 février 2013,

lors de la 1161e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres¹,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 28 janvier 2011 par le Forum européen des Roms et des Gens du voyage (« le Forum ») contre la France ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

- violation de l'article E combiné avec l'article 19§8 en ce qui concerne les Roms d'origine roumaine et bulgare (unanimité)

L'article 19§8, qui fait obligation aux Etats d'interdire, par la loi, l'expulsion de migrants résidant régulièrement sur leur territoire, admet des exceptions, lorsque ces derniers constituent une menace pour la sécurité nationale ou qu'ils contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs (Conclusions VI, Chypre).

Etant donné l'obligation découlant de la Charte pour les Etats d'observer, dans le champ de son application, les deux composantes essentielles de l'Etat de droit que sont l'existence d'une base légale et le droit d'accès à un tribunal (Syndicat occitan de l'éducation c. France, Réclamation n° 23/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 26), l'article 19§8 impose, d'une part, que des garanties d'ordre substantiel accompagnent toute mesure administrative d'expulsion de ressortissants étrangers (Conclusions IV, Royaume-Uni), et, d'autre part, que les Etats assurent que ceux de ces ressortissants qui font l'objet d'une mesure d'expulsion aient le droit de contester cette décision devant un tribunal ou une autre instance indépendante, même lorsque la sécurité nationale, l'ordre public ou les bonnes mœurs sont en cause (Conclusions IV, Royaume-Uni).

Compte tenu de l'observation du gouvernement, selon laquelle la Commission européenne considère que la loi du 16 juin 2011 régissant l'expulsion des ressortissants communautaires est compatible avec le droit de l'Union européenne, en particulier avec la directive 2004/38/CE du Parlement et du Conseil de l'Union européenne relative à la libre circulation des citoyens de l'Union, que la loi en cause a notamment eu pour objet de transposer dans l'ordre juridique interne, il ne revient pas au Comité d'apprécier si une situation nationale est conforme au droit de l'Union, mais seulement si elle est conforme à la Charte, et ce y compris en cas de transposition d'une directive communautaire en droit interne (Confédération générale du travail (CGT) c. France, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, § 33).

A cet égard, à la suite de la soumission, en juillet 2011, à la Commission européenne par l'organisation non gouvernementale Human Rights Watch d'un document relatif à l'incompatibilité avec le droit communautaire des récentes expulsions de Roms d'origine roumaine et bulgare, la porte-parole de la Commission a déclaré que la question des expulsions des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne relève « exclusivement des compétences des Etats membres » et, par conséquent, des obligations de droit international, dont celles issues de la Charte, qui incombent aux Etats (Bulletin Quotidien Europe, n° 10464, 1er octobre 2011, p.14).

En vertu de la législation nationale en vigueur, tout citoyen de l'Union européenne peut séjourner en France, sous des conditions qui varient en fonction de la durée du séjour et de l'objectif poursuivi par l'intéressé. Une décision d'expulsion du territoire français ne peut être prise à l'encontre de ressortissants de l'Union européenne que dans deux hypothèses : si, faute de ressources, ces personnes risquent de peser sur le système d'assistance ou si leur présence peut constituer une menace pour l'ordre public. Il appartient au Comité de répondre si, par-delà le droit applicable, la pratique est conforme à la Charte.

Si les Roms d'origine roumaine et bulgare séjournant en France sont, dans une large proportion, des personnes inactives, il résulte de nombreux témoignages que ceux-ci aspirent à accéder à l'emploi, et n'y parviennent pas. Aussi leur situation se caractérise par une économie de survie, combinée avec des revenus extrêmement faibles issus pour

une part de la mendicité. C'est également pour ce motif, conjugué à l'insuffisance de l'offre de logements, qu'ils sont contraints de résider dans des campements illégaux.

Cette situation ne saurait, cependant, être regardée comme de nature à exercer systématiquement sur les budgets d'assistance sociale un poids excessif. L'existence occasionnelle de larcins, d'une mendicité agressive, d'occupations illégales du domaine public ou d'une propriété privée, ne peut davantage être systématiquement regardée comme une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société », qui pourrait justifier leur expulsion.

Le gouvernement n'établit pas en dépit de ses affirmations réitérées, que les mesures d'expulsions arrêtées par les autorités françaises l'auraient été en prenant en compte les caractéristiques individuelles des personnes expulsées et n'auraient pas été systématiquement dirigées vers les Roms d'origine roumaine et bulgare.

C'est au vu de ces considérations qu'a été prise la décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011 dans la Réclamation n° 63/2010 par le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France, portant sur une période précédant celle couverte par la présente réclamation. Cependant, à la différence de la circulaire ministérielle du 5 août 2010, annulée par le Conseil d'Etat, la nouvelle circulaire du 13 septembre 2010, que la même juridiction n'a pas regardée comme entachée d'illégalité, ne vise plus expressément les Roms. Les opérations poursuivies au cours de la période visée par la présente réclamation ont néanmoins revêtu les mêmes caractéristiques qu'au cours de la période précédente.

Lors d'une conférence de presse, le 21 juillet 2011, le Collectif national droits de l'homme, RomEurope, a dénoncé le fait que, tout au long des douze mois précédents, des décisions administratives portant obligation à quitter le territoire français avaient été « distribuées massivement », et que « les statistiques prouvent qu'elles sont prises à l'encontre principalement des Roms ». Au surplus, Human Rights Watch a soumis un document à la Commission européenne en juillet 2011 rapportant plusieurs cas d'expulsion de France de citoyens roumains et bulgares, « dont l'écrasante majorité étaient des Roms », après le démantèlement de leurs campements à Lyon, à Créteil, à Saint-Denis, à Fontenay-sous-Bois et à La Courneuve.

De ces constatations, qui ne sont pas infirmées par la défense du gouvernement, il résulte que celui-ci n'a pas, dans la mise en œuvre des pouvoirs dont il dispose en vertu de la législation nationale, respecté le principe de proportionnalité exigée par la Charte (Mouvement international ATD Quart Monde (ATD) c. France, Réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 164-168). Il faut que la prise en charge des personnes en cause par le système d'assistance sociale soit excessive, voire déraisonnable, pour qu'elle puisse rendre la mesure d'expulsion nécessaire, afin de décharger l'Etat d'un tel fardeau.

A la lumière de ce qui précède, les décisions administratives ordonnant, pendant la période considérée, à des Roms d'origine roumaine et bulgare de quitter le territoire français sur lequel ils résidaient, sont contraires à la Charte en tant qu'elles n'ont pas été fondées sur un examen individuel de situation, n'ont pas respecté le principe de proportionnalité, et ont présenté un caractère discriminatoire dès lors qu'elles ciblaient la communauté rom.

- violation de l'article E combiné avec l'article 30 en ce qui concerne les Gens du voyage (unanimité)

Les entraves à l'exercice du droit de vote des Gens du voyage de nationalité française ont déjà été examinés dans le cadre de la Réclamation n° 51/2008 par le Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009. Il a, à cette occasion, été dit que la référence de l'article 30 aux droits sociaux ne doit pas être comprise strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique et que, à cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30 (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, Réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 99). Par ailleurs, l'exercice du droit de vote sans discrimination s'applique également à tous les ressortissants de l'Union européenne en ce qui concerne les élections locales et européenne.

Dans la décision sur le bien-fondé susmentionnée, il a été conclu qu'il y avait une violation par la France de l'article E de la Charte combiné avec l'article 30, après avoir relevé que le régime appliqué aux citoyens identifiés par leur appartenance à la communauté des Gens du voyage était différent du régime appliqué aux citoyens sans domicile fixe et que la différence de traitement dans l'accès au droit de vote faite entre Gens du voyage et personnes sans domicile fixe ne repose pas sur une justification objective et raisonnable (*Ibid.* § 102).

Depuis cette décision, le droit applicable aux Gens du voyage en ce qui concerne le droit de vote, n'a pas changé. A cet égard, le rapport « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun » (dit « rapport Hérisson »), présenté en juillet 2011 au Premier ministre par le président de la Commission nationale consultative des Gens du voyage a proposé d'« abroger l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 et de faire bénéficier les Gens du voyage du régime de droit commun, qui fixe à six mois la durée de rattachement à une commune pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales » ; cette proposition n'a pas jusqu'à présent donné lieu à une modification du droit positif.

Le gouvernement a soutenu certes, qu'en vertu de la loi de 2007 les Gens du voyage peuvent, eux aussi, comme les personnes sans domicile fixe, se rattacher à la commune du centre social ou de l'organisme agréé dans lequel ils sont inscrits et attendre six mois seulement, au lieu des trois ans prévus par la loi de 1969, avant de s'inscrire sur les listes électorales.

A supposer cependant que tel soit le cas, et que les Gens du voyage puissent légalement revendiquer l'inscription sur la liste électorale au terme de six mois de domiciliation auprès d'un centre social ou d'un organisme agréé, il n'est pas établi que dans la pratique ils soient en mesure, d'une part de faire valoir cette possibilité, d'autre part d'obtenir satisfaction auprès des autorités compétentes. Ceci explique la proposition du rapport Hérisson, établie au vu des difficultés notoires observées en la matière sous l'angle de la sécurité juridique.

- violation de l'article E combiné avec l'article 31§1 en ce qui concerne les Gens du voyage et les Roms d'origine roumaine et bulgare (unanimité)

Au titre de l'article 31§1 de la Charte, il appartient aux Etats parties de garantir à chacun le droit au logement et de favoriser l'accès à un logement d'un niveau suffisant. Les Etats doivent prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit en question. Ils disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire afin d'assurer le respect de la Charte, en particulier pour ce qui concerne l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique, ainsi que les choix à faire en termes de priorités et de ressources (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, Réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 35). En outre, la réalisation des droits de l'article 31§1 étant exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, les Etats parties doivent s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées (*mutatis mutandis*, Association internationale Autisme-Europe c. France, Réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 53).

Les Gens du voyage

La loi du 5 juillet 2000 prévoit que les emplacements d'aires ainsi que le nombre de places inscrites dans les schémas départementaux doivent résulter d'une évaluation au préalable des besoins des Gens du voyage. A cette fin, il est prévu que « dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des Gens du voyage et des associations intervenant auprès des Gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma ».

Dans la décision sur le bien-fondé de la Réclamation n° 51/2009, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, du 19 octobre 2009, il a été conclu que la mise en œuvre des schémas départementaux pour l'accueil des Gens du voyage était manifestement insuffisante. Le gouvernement a admis que seulement 32 % des places de stationnement dans les aires prévues par les schémas départementaux étaient alors en service. Afin de juger si les Gens du voyage continuent de faire l'objet d'une discrimination dans l'accès à un logement d'un niveau suffisant, il a fallu rechercher si l'action menée par les autorités publiques depuis ce constat satisfaisait ou non aux critères rappelés ci-dessus (voir § 96) dont le respect est nécessaire pour être en conformité avec l'article 31§1 : (i) progrès mesurables ; (ii) financement utilisant au mieux les ressources disponibles ; (iii) échéance raisonnable.

S'agissant de progrès mesurables, il est apparu qu'au vu des données chiffrées fournies par le gouvernement et non contestées par le Forum, en trois ans les places de stationnement réalisées ont augmenté de 20 % (presque 8 000 places réalisées par an) étant donné qu'en 2010 52 % des places de stationnement dans les aires prévues par les schémas départementaux étaient en service. Des progrès mesurables ont donc été accomplis.

Sur la question de l'utilisation optimale des ressources disponibles, depuis la décision sur le bien-fondé dans la Réclamation n° 51/2009, les places de stationnement réalisées avec le financement de l'Etat ont augmenté (de 50 % en 2007 à 68 % en 2010). Par ailleurs, on ne dispose pas d'éléments prouvant que les financements des aires aient été insuffisants, compte tenu de la marge d'appréciation dont jouissent les Etats dans l'attribution des ressources

financières. Les autorités publiques ont donc progressé de manière adéquate dans la mise en œuvre de moyens financiers propres à permettre la réalisation des places de stationnement.

S'agissant du critère d'échéance raisonnable, d'après la loi du 5 juillet 2000, les schémas d'accueil départementaux devaient être finalisés dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de ladite loi. D'après ce qui ressort du dossier, il s'avère que la plupart de ces schémas n'ont été finalisés qu'en 2004. La loi prévoyait également un délai de deux ans pour aménager les aires d'accueil et réaliser les places de stationnement prévues par les schémas. Compte tenu des nombreuses difficultés rencontrées à cet égard, les maires ont demandé à l'Etat un délai supplémentaire de deux ans, délai qui, dans certains cas, a été prorogé de deux ans additionnels. Ce délai maximal de huit ans résultant des modifications successives de la loi, bien que relativement long, n'excède pas la marge d'appréciation dont dispose l'Etat partie. Néanmoins, à la fin de 2010, les objectifs fixés par les schémas départementaux n'ont été réalisés qu'à hauteur de 52 %.

A cet égard, il est rappelé que la loi prévoit que « si (...) une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant. » Rien dans le dossier ne démontre que l'action de l'Etat se soit subrogée de façon suffisante à celle des communes dans ce domaine.

La conformité d'une situation à la Charte ne résulte pas seulement de la loi mais de la mise en œuvre effective de celle-ci. Le défaut de mise en œuvre en pratique des dispositions destinées à tenir compte des besoins spécifiques des Gens du voyage en matière de logement et ainsi à leur garantir un égal accès au logement, constitue une discrimination dans la jouissance effective de ce droit.

La mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage constitue une violation de l'article E combiné avec l'article 31§1 de la Charte.

Les Roms d'origine roumaine et bulgare

Les personnes en situation irrégulière n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 31§1 de la Charte (Défense des enfants international (DEI) c. Pays-Bas, Réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, § 45). En ce qui concerne les Roms migrants en situation régulière en France, au regard de l'article 31§1 de la Charte, les personnes qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée qui ne seraient pas logées dans un logement d'un niveau suffisant doivent, dans un délai raisonnable, être orientées vers un tel logement (Conclusions 2003 et 2011, France).

Le gouvernement a indiqué que les Roms migrants en situation régulière qui souhaitent vivre dans des résidences mobiles peuvent bénéficier, au même titre que les Gens du voyage, des places de stationnement dans les aires d'accueil prévues à cette fin. Il n'a cependant pas nié que les conditions de logement des Roms qui vivent en dehors des aires aménagées soient précaires. Le Forum n'a pas apporté pas d'arguments contestant cet argument du gouvernement. Toutefois, eu égard au constat de violation concernant la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage, on constate que les Roms souhaitant vivre dans des résidences mobiles se heurtent à la même carence de places de stationnement.

Par conséquent, la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage constitue une violation de l'article E combiné avec l'article 31§1 de la Charte également en ce qui concerne les Roms souhaitant vivre dans des résidences mobiles.

- violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 en ce qui concerne les Gens du voyage et les Roms d'origine roumaine et bulgare (unanimité)

L'article 31§2 de la Charte 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 (Défense des enfants international (DEI) c. Pays-Bas, Réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, § 61). Les Etats parties doivent donc prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir que des personnes vulnérables ne deviennent des sans-abri (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, Réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 54). Cela nécessite également la mise en place de procédures pour limiter les risques d'expulsion et garantir que, lorsqu'elle doit survenir, l'expulsion soit exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées (Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, Réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 67).

Par ailleurs, lorsque l'intérêt général justifie l'expulsion, les autorités doivent prendre des mesures afin de reloger ou aider financièrement les personnes concernées (Conclusions 2003, France). Si l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux, les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive. L'expulsion doit être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce, Réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 51).

Les Gens du voyage

S'agissant des évacuations forcées de résidences mobiles stationnant irrégulièrement, en juillet 2010, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la procédure administrative régie par les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000.

Le Comité note toutefois que le Conseil constitutionnel n'a pas statué sur la conventionalité de la situation au regard de la Charte. Or, à cet égard, les circonstances suivantes sont déterminantes pour décider si les évacuations forcées exécutées en application de la procédure en question sont conformes à l'article 31§2 :

- la loi du 5 juillet 2000 prévoit que le maire peut interdire le stationnement des caravanes en dehors des aires d'accueil (sur tout le reste du territoire communal), ce qui équivaut à ce que tout stationnement en dehors de ces aires soit irrégulier et à ce que la procédure d'évacuation forcée sous 48 heures puisse avoir lieu dès lors que le stationnement porte atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ;

- le nombre de places de stationnement restant encore bien en deçà des besoins recensés, un grand nombre de Gens du voyage ne peuvent que stationner en dehors des aires aménagées. Ils risquent donc d'être systématiquement expulsés où qu'ils stationnent.

Lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation (en l'espèce le droit de stationner dans une aire prévue à cette fin), les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles (en l'espèce, stationner irrégulièrement), cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, Réclamation

n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 53).

Au vu du constat de violation sous l'article E combiné avec l'article 31§1, l'exécution de la procédure d'évacuation contestée expose, en pratique, davantage que quiconque les Gens du voyage au risque de devenir sans abri parce que les conditions de stationnement régulier sont par trop limitées et que, par conséquent, un logement tenant compte de leur mode spécifique d'habitat ne leur est pas offert.

L'exécution de la procédure d'évacuation forcée régie par les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 est contraire à l'article E combiné avec l'article 31§2 de la Charte.

Les Roms d'origine roumaine et bulgare

Etant donné que le droit à un abri est étroitement lié au droit à la vie, et au droit au respect de la dignité humaine de tout individu, les Etats parties doivent fournir un abri aux personnes qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction (Conclusions 2011, France).

En outre, pour que la dignité des personnes soit respectée, même les lieux d'hébergement provisoire doivent répondre à des exigences de sûreté, de santé et d'hygiène, et notamment disposer des éléments de confort essentiel tels que l'accès à l'eau et un chauffage et un éclairage suffisants. Une autre exigence fondamentale est la sûreté des alentours immédiats (Défense des enfants international (DEI) c. Pays-Bas, Réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, § 62).

Or, il apparaît au vu de nombreuses sources récentes (mémoire de septembre 2010 du Centre européen des Droits des Roms (CEDR) pour la Commission européenne concernant la légalité de la situation des Roms en France, rapport de 2011 d'Amnesty International et un rapport de juillet 2011 de Médecins du Monde sur les conditions de vie des Roms en France), qu'une grande partie des camps de Roms ne répondent pas à ces exigences, et ce au moins depuis 2006, lorsque le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe constatait, dans un rapport du 15 février,

que ces campements étaient insalubres, souvent sans accès ni à l'eau ni d'électricité, coincés sous un pont, entre une autoroute et une voie ferrée à quelques mètres d'un périphérique.

Eu égard à la persistance des conditions de logement précaires dans ces camps, et compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas démontré avoir pris des mesures suffisantes pour garantir aux Roms y habitant des conditions de logement répondant aux normes minimales, la situation est contraire à l'article E combiné avec l'article 31§2.

En ce qui concerne le grief relatif aux évacuations forcées sans respecter la dignité des personnes concernées, la prise de mesures contraires à la dignité humaine visant et touchant expressément des groupes vulnérables, ainsi que le rôle actif des autorités publiques dans le lancement et la mise en œuvre de ces mesures constituent une violation aggravée de l'article 31§2 (Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France, Réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011, § 53).

Le gouvernement a estimé que la situation ne serait plus contraire à la Charte dès lors que la circulaire du 5 août 2010 a été remplacée par la circulaire du 13 septembre 2010, que le Conseil d'Etat n'a pas considéré comme illégale. Au contraire, étant donné la poursuite des opérations policières d'évacuation de terrains occupés illicitement par des Roms sous l'empire de cette dernière circulaire, celle-ci, ainsi que son application, sont constitutives d'une discrimination indirecte. En effet, d'après des données chiffrées citées par Human Rights Watch dans le rapport de juillet 2011 mentionné ci-dessus, le ministre de l'Intérieur déclarait en février 2011 que 70 % des 741 campements Roms illégaux recensés en juillet 2010 avaient été démantelés. Dès lors, la circulaire du 13 septembre 2010 a eu, et continue d'avoir, des incidences disproportionnées sur les Roms, et tout particulièrement ceux originaires de Roumanie et de Bulgarie.

Par conséquent, les conditions dans lesquelles se déroulent les évacuations forcées des campements Roms sont contraires à la dignité humaine et constituent une violation de l'article E combiné avec l'article 31§2.

- violation de l'article E combiné avec l'article 31§3 en ce qui concerne les personnes choisissant de loger dans des caravanes (unanimité)

Au titre de l'article 31§3 de la Charte :

- une offre de logement d'un coût abordable doit être assurée aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le loyer courant et les autres frais (charges de fonctionnement, d'entretien et de gestion, par exemple) en longue période tout en conservant un niveau de vie minimum, tel que l'entend la collectivité dans laquelle il évolue (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris (FEANTSA) c. France, Réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 124) ;

- les Etats parties doivent prévoir des aides au logement pour les personnes aux revenus modestes et les catégories défavorisées de la population. L'allocation logement est un droit individuel : tous les ménages qui y ont droit doivent la percevoir effectivement ; des voies de recours doivent être prévus en cas de refus de l'allocation (Conclusions 2003, France).

Il a été constaté que l'offre de logements sociaux d'un coût accessible aux personnes les plus pauvres et aux populations modestes est insuffisante en France (Conclusions 2005 et 2011, France).

A la lumière de ce constat, ainsi que de celui relatif à la violation de l'article E combiné avec l'article 31§1 en raison de la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage, l'accès au logement social pour les Gens du voyage et les Roms souhaitant habiter dans des résidences mobiles n'est pas effectif.

Quant à la discrimination dans l'accès aux aides au logement, du fait que la caravane ne constitue pas un logement d'après la loi, le gouvernement a souligné que la loi DALO a ouvert aux Gens du voyage la possibilité de se faire domicilier auprès d'un organisme agréé ou d'un centre communal d'action sociale, comme toute personne sans domicile stable, afin de pouvoir accéder aux prestations sociales. Cette considération n'est, en l'absence de réponse quantitativement et qualitativement suffisante aux besoins des Gens du voyage en matière du logement, et notamment de capacité d'accueil appropriée des aires de stationnement, pas de nature à infléchir l'appréciation précédente.

Par conséquent, la situation constitue une violation de l'article E combiné avec l'article 31§3 de la Charte.

- violation de l'article E combiné avec l'article 16 en ce qui concerne les familles des Gens du voyage et les familles des Roms d'origine roumaine et bulgare (unanimité).

Les Gens du voyage et les Roms d'origine roumaine et bulgare dont il est question dans la présente réclamation incluent des familles de Gens du voyage et des familles de Roms. Conformément au principe d'égalité de traitement, les Etats parties doivent, au regard de l'article 16, assurer la protection des familles vulnérables, en ce compris les familles des Gens du voyage et des Roms.

L'article 16 garantit le droit au logement en tant qu'élément nécessaire du tissu de protection sociale, juridique et économique indispensable à la jouissance effective de la vie familiale (Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Croatie, Réclamation n° 52/2008, décision sur le bien-fondé du 22 juin 2010, § 60). En outre, « les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31 » (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, Réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 17).

Par conséquent, le constat de violation de l'article E combiné avec l'article 31, paragraphes 1, 2 et 3 en ce qui concerne les Gens du voyage et les Roms d'origine roumaine et bulgare emporte également une violation de l'article E combiné avec l'article 16.

Vu les informations communiquées par la délégation de la France lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 20 novembre 2012,

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur et des informations qu'il a communiquées au sujet du suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux (voir Annexe à la présente résolution) et se félicite des mesures déjà prises par le Gouvernement français ;
2. attend de la France qu'elle fasse rapport, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, sur la mise en œuvre des mesures annoncées, et qu'elle tienne, dans ce cadre, le Comité des Ministres informé régulièrement de tout progrès réalisé.

Annexe à la Résolution CM/ResChS(2013)1

Réponse de la France aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux (CEDS), fournie par le Délégué de la France lors de la réunion du GR-SOC du 20 novembre 2012



REPRESENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Réunion du GR-SOC en date du 20 novembre 2012

Réclamation collective n° 64/2011 – Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France

Observations du gouvernement en réponse au rapport du CEDS

Par une décision en date du 24 janvier 2012, rendue publique le 4 juin 2012, le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) a estimé que la situation qui prévalait en France à l'égard des populations Roms et des Gens du voyage était constitutive d'une violation des articles 16, 19, 30 et 31 de la Charte sociale.

A l'occasion des discussions qui seront menées par le Comité des Ministres en vue d'apprécier le suivi à donner au rapport du CEDS contenant ladite décision, le Gouvernement français souhaite apporter les précisions qui suivent.

I. S'agissant des conclusions relatives aux Gens du voyage

I.1 Le logement des Gens du voyage

Dans sa décision précitée, le CEDS considère que la France a méconnu l'article 31 de la Charte (droit au logement) combiné avec l'article E (interdiction de la discrimination) du fait de la mise en œuvre insuffisante de la loi relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage reconnaît le mode de vie spécifique de cette population dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles (caravanes).

Il est important de souligner que la France est l'un des rares pays européens à avoir défini une politique publique pour l'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage et mis en place une législation contraignante. Cette politique constitue une spécificité de la France au regard des politiques menées dans d'autres pays européens qui ont davantage encouragé la sédentarisation des populations qu'ils n'ont cherché à organiser leur itinérance. Dans ces pays, la politique d'accueil repose en réalité sur le volontariat des autorités locales.

En France, tous les schémas d'accueil des Gens du voyage (qui planifient la construction et la gestion des aires d'accueil par département) ont été approuvés et mis en œuvre dans les 96 départements français. Etant donné que ce dispositif d'accueil repose à la fois sur la mise en place d'un partenariat et sur l'adhésion des collectivités, le recours à l'incitation et la pédagogie a été privilégié par le gouvernement.

Le taux de réalisation des prescriptions des schémas a bien progressé dans les 96 départements. A fin 2011, ce taux était supérieur à 50 % dans 65 départements. Fin 2011, le nombre des places disponibles en aires d'accueil aménagées représente 57 % des prescriptions des schémas. Il est à noter que 68 % des places d'aires d'accueil prescrites dans les schémas ont fait l'objet d'un engagement financier de l'Etat à fin 2011. Sur la période 2000-2011, le montant total des subventions accordé aux collectivités pour la réalisation des aires est de 294 millions d'euros. Le montant total des dépenses publiques (Etat et collectivités locales) sur cette même période s'établit à 632 millions d'euros.

En pratique, les comportements de la population des Gens du voyage à l'égard du voyage et de l'itinérance ne sont pas homogènes. Certains pratiquent régulièrement le voyage et d'autres ne le pratiquent qu'occasionnellement et souhaitent « se fixer ». Pour répondre aux besoins des Gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux a ouvert la possibilité pour l'Etat de cofinancer la réalisation de terrains dits familiaux locatifs par les collectivités locales. Sur la période 2004 à 2011, 733 places de caravanes en terrain familial ont été financées dans 30 départements. Ces réalisations se poursuivent. En outre, il est possible de mobiliser les dispositifs de droit commun pour le financement de logements pour les sédentaires. Cette politique en faveur de l'habitat adapté se fait en lien avec celle en matière d'accueil des Gens du voyage. Aussi, il a été nécessaire d'organiser dans l'ensemble des départements le lien entre le schéma départemental et le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. De 2005 à 2011, 251 logements ont été financés pour répondre aux demandes de familles sédentaires.

En conclusion, si des progrès doivent encore être accomplis dans la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000, l'accélération de la réalisation des aires d'accueil durant ces dernières années, en dépit du contexte économique tendu, est manifeste. Elle devrait se poursuivre compte tenu notamment du nombre de places d'accueil déjà financées par l'Etat.

I.2. Le droit de vote des Gens du voyage

Le droit de vote est par nature un droit civil et politique. La Charte européenne des droits sociaux n'en fait d'ailleurs aucune mention explicite. Le Comité européen des Droits sociaux le considère pourtant comme « une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale » et dès lors estime que le droit de vote relève de l'article 30 de la Charte. C'est donc au terme de cette construction juridique que le Comité conclut à la violation de l'article 30 combiné à l'article E de la Charte.

Sur le fond, il convient d'indiquer que, le 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a annulé les dispositions de l'article 10 de la loi du 3 juillet 1969 qui imposait aux personnes circulant en France sans domicile ou résidence fixe de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour pouvoir être inscrits sur les listes électorales. Cette décision a donc supprimé toute différence de traitement entre les Gens du voyage et les autres citoyens français dans l'exercice des droits civiques.

II. S'agissant des conclusions relatives aux « Roms »

II.1. Les conditions de séjour des « Roms » d'origine roumaine et bulgare

Dans sa décision, le Comité européen des Droits sociaux considère que la France a violé l'article 19§8 de la Charte sociale européenne (droit des travailleurs migrants en situation régulière et de leurs familles à la protection et à l'assistance) combiné avec l'article E (interdiction de la discrimination), au regard des mesures d'éloignement des Roms roumains et bulgares qui, selon le Comité, « n'ont pas été fondées sur un examen individuel de situation, n'ont

pas respecté le principe de proportionnalité, et ont présenté un caractère discriminatoire dès lors qu'elles ciblait la communauté rom ».

1) En premier lieu, il convient de préciser que les ressortissants roumains et bulgares, comme tout autre ressortissant européen, peuvent être amenés à quitter le territoire français, de manière volontaire ou, lorsque les conditions juridiques sont réunies, de manière contrainte, s'ils ne remplissent pas les conditions régulières du séjour.

En effet, au regard du droit de l'entrée et du séjour des étrangers en France, les « Roms » sont traités en tant que ressortissants du pays dont ils ont la nationalité, indépendamment de la question de leur appartenance ou non à une communauté spécifique.

Les ressortissants concernés, lorsqu'ils possèdent la nationalité roumaine ou bulgare, bénéficient, depuis le 1er janvier 2007, date de l'entrée de leur pays dans l'Union européenne, de la liberté de circulation, du droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, de la libre prestation de services et du droit de séjourner sur le territoire des Etats membres, tels que prévus par le traité sur l'Union européenne et la directive 2004/38/CE du 30 avril 2004.

A l'instar de tous les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne, les intéressés peuvent séjourner librement pendant une durée maximale de trois mois, sous la seule réserve de ne pas constituer une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat. Le droit de séjourner au-delà de trois mois leur est reconnu s'ils exercent une activité professionnelle. S'ils poursuivent des études ou sont non-actifs, ils doivent justifier d'une assurance maladie et des ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, conformément à la législation européenne.

Sur ce point, il ne peut être que souligné que l'interprétation des dispositions transposées de directives européennes relève du juge national et le cas échéant du juge de l'Union européenne. En cette matière, s'agissant de l'appréciation des conditions de « ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale », le Conseil d'Etat a estimé en 2008 qu'il résultait de ces dispositions que « l'insuffisance des ressources peut être opposé par le préfet pour prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant communautaire qui séjourne en France depuis plus de trois mois, alors même que l'intéressé n'est pas effectivement pris en charge par le système d'aide social ». Force est de constater que le droit en vigueur tel qu'interprété par la plus haute juridiction administrative ne coïncide pas avec l'interprétation du Comité qui considère que « la prise en charge des personnes en cause par le système d'assistance sociale doit être excessive, voire déraisonnable, pour qu'elle puisse rendre la mesure d'expulsion nécessaire, afin de décharger l'Etat d'un tel fardeau ». Le gouvernement prend acte de la position du Comité sur ce point, mais, au regard des dispositions légales s'imposant à lui et qu'il met en œuvre sous le contrôle du juge, ne peut qu'exprimer ses plus grandes réserves.

2) En second lieu, le gouvernement tient à rappeler qu'il existe en France un contrôle juridictionnel effectif des mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers.

A ce titre, le juge administratif prononce l'annulation de la mesure d'éloignement si l'administration ne démontre pas avoir procédé à un examen particulier de la situation de l'intéressé. Or le gouvernement n'a pas connaissance d'annulations conséquentes de mesures d'éloignement prises à l'encontre de ressortissants roumains ou bulgares en raison d'un défaut d'examen particulier de leur situation.

Par ailleurs, il convient d'indiquer que la réalité de la menace à l'ordre public justifiant l'éloignement d'un étranger est également soumise au contrôle du juge. Le Comité cite à cet effet quatre jugements qui ne sont que la démonstration la plus évidente de l'effectivité de ce recours. En revanche, là non plus, et contrairement à ce qui semble être entendu par le Comité, il n'y a pas eu d'annulations significatives sur ce motif de nature à étayer le constat du Comité à ce sujet.

II.2. Les conditions de séjour des « Roms » d'origine roumaine et bulgare

Dans sa décision précitée, le Comité considère que la France a violé l'article 31 de la Charte sociale européenne (droit au logement) combiné avec l'article E (interdiction de la discrimination) du fait, tout d'abord, du nombre insuffisant d'aires d'accueil destinées tant aux Gens du voyage qu'aux Roms, ensuite, de la persistance de conditions de logement précaires dans les campements de Roms et, enfin, de l'évacuation forcée de ces campements se déroulant dans des conditions contraires à la dignité humaine.

1) La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à « l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation de campements illicites » rappelle aux préfets le cadre d'action de l'Etat dans le cas d'évacuation de

campements illicites. Cette circulaire précise l'ensemble des précautions à mettre en œuvre, ainsi que le dispositif de coordination des acteurs locaux.

Si le gouvernement considère que les opérations de démantèlement des campements illicites sont pleinement légitimes, dès lors qu'elles interviennent en application d'une décision de justice ou pour mettre fin à une situation de danger ou de risque sanitaire immédiat, il revient toutefois à l'Etat et à ses partenaires, notamment les collectivités territoriales, en lien avec les associations, d'apporter une réponse globale, circonstanciée, adaptée à la situation des personnes et des familles concernées.

La circulaire précitée du 26 août 2012 constitue un cadre interministériel de référence pour la préparation et l'accompagnement des opérations d'évacuation. Ce texte met notamment en avant les notions d'anticipation et d'individualisation des solutions pour qu'un travail coopératif soit engagé le plus en amont possible. Les préfets doivent désormais, dès l'installation d'un campement, établir un diagnostic en matière de santé, d'emploi, de scolarisation des enfants. Ils doivent également prévoir l'hébergement d'urgence, avant de procéder au démantèlement d'une installation illégale.

En matière d'hébergement et de logement, l'ensemble des outils existants pourra être mobilisé, depuis les dispositifs d'urgence, notamment pour les personnes les plus vulnérables, jusqu'à, éventuellement, la mise en place de structures d'accueil provisoires en lien avec les collectivités territoriales.

Face aux difficultés particulières auxquelles sont confrontées les personnes évacuées de campements illicites, le Premier ministre a confié au préfet, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) une mission particulière sur l'organisation de l'accompagnement des personnes touchées par l'évacuation d'un campement – sans distinction faite eu égard à ses occupants. Il s'agit d'une part, de coordonner le travail interministériel, d'autre part de fournir un appui aux préfets et aux services et établissements de l'Etat en leur apportant des éléments de référence et de méthode, en les aidant à identifier des solutions en matière d'ingénierie technique et financière pour la mise en œuvre de projets opérationnels d'habitat adapté sur le terrain, et, enfin, de proposer un programme de travail pluridimensionnel pour l'accompagnement des populations visées. La concertation a déjà commencé et le délégué interministériel rencontrera le Premier ministre avant la fin de l'année 2012 pour établir un point de situation.

2) En ce qui concerne les dispositifs sociaux et sanitaires d'accompagnement et de droit commun, ainsi que les questions de scolarisation, une mission interministérielle sera confiée à plusieurs inspections pour procéder à l'état des lieux des dispositifs existants et au recensement des expérimentations en cours et des bonnes pratiques.

Afin de lever les difficultés liées à la scolarisation des enfants « roms », trois circulaires ont été adressées aux recteurs, le 12 septembre 2012. Elles permettent une action concordante au service des élèves de langue étrangère nouvellement arrivés, des familles itinérantes et de voyageurs, ainsi qu'une meilleure organisation des centres académiques qui leur sont dédiés. Dans chaque académie et dans chaque département, un référent est désigné pour trouver des solutions rapides aux difficultés existantes. De plus, le maillage territorial des différents intervenants est renforcé, pour une meilleure efficacité des réponses apportées.

Le gouvernement entend également renforcer la lutte contre les filières d'exploitation de la misère et des personnes (prostitution, mendicité, utilisation d'enfants, etc.), dont sont notamment victimes les mineurs.

3) S'agissant de l'intégration des « roms » et particulièrement de l'accès à l'emploi, si la France a activé la troisième et dernière phase de la période transitoire pendant laquelle le droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs salariés peut être écarté au profit de l'application de la législation nationale sur le travail des étrangers, elle a décidé de réévaluer ce dispositif.

Ainsi, dans un premier temps, le gouvernement a assoupli les conditions de sa mise en œuvre. D'une part, la liste des 150 métiers jusqu'ici ouverts aux salariés roumains et bulgares (qui couvre actuellement 40 % du marché du travail) a été étendue, par arrêté du 1er octobre 2012, à de nouveaux métiers, afin de faciliter l'accès au travail dans de nouveaux secteurs d'activité. La nouvelle liste comporte 291 métiers contre 150 auparavant et représente plus de 72 % des offres déposées à Pôle emploi. D'autre part, la taxe due par un employeur qui souhaitait recruter un salarié bulgare ou roumain a été supprimée. Dans un second temps, la France examinera, après discussion avec les Etats concernés, l'hypothèse d'une levée anticipée des mesures transitoires restreignant l'accès au marché du travail.

4) La France est convaincue que des solutions ne pourront durablement être apportées pour améliorer la situation des populations « roms » qu'à la condition que les Etats dont les intéressés sont ressortissants poursuivent la mise en œuvre d'une politique active d'insertion sociale de cette catégorie de la population. Plusieurs programmes européens

ont commencé à mettre en œuvre des projets axés sur l'intégration et le développement économique de ces populations dans leur pays, par des soutiens financiers et des actions de promotion sociale.

La France considère que les réponses à cette problématique sont à apporter à l'échelle européenne et nécessitent d'impliquer les pays d'origine dans la recherche d'une solution durable. C'est dans cet objectif que s'inscrit l'accord signé le 12 septembre dernier entre l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) et les autorités roumaines. Cet accord vise à la mise en place et au suivi de 80 projets concrets de réinsertion à destination des personnes rentrées de France, grâce à une étroite collaboration entre autorités nationales et locales françaises et roumaines qui doit encore être développée. Dans le même esprit, le gouvernement a demandé à la Présidence chypriote de l'Union européenne que ce sujet soit inscrit à l'ordre du jour du Conseil affaires générales de l'Union européenne de novembre, où ce point a donné lieu à une première discussion entre ministres des affaires étrangères.

¹ Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.