



27 mars 2009

**Pièce n° 3**

**Centre Européen des Droits des Roms c. France**  
Réclamation n° 51/2008

**REPLIQUE DU CEDR  
AU MEMOIRE DU GOUVERNEMENT  
SUR LE BIEN FONDE**

enregistrée au Secrétariat le 27 mars 2009



## EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE

1386 Budapest 62, P.O. Box 906/93, Hungary  
Phone: (36-1) 413-2200; Fax: (36-1) 413-2201  
E-mail: [office@errc.org](mailto:office@errc.org)  
<http://errc.org>

Budapest, 27 mars 2009

Secrétariat de la Charte sociale européenne  
Direction générale des droits de l'homme – DG II  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg CEDEX  
France

### **Observations du Centre européen des droits des Roms en réponse au mémoire du Gouvernement français sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 51, CEDR c. France**

#### **Remarques générales concernant la non-prise en compte, dans le mémoire du Gouvernement français, d'une partie importante de la réclamation collective**

1. Le CEDR constate que le Gouvernement français (« le Gouvernement ») s'est montré très sélectif dans son analyse du mémoire de l'organisation requérante et a choisi, de son propre chef, de se concentrer sur la partie de la réclamation qui concerne la situation des gens du voyage au regard du logement<sup>1</sup>. Or, en s'intéressant exclusivement à la question du logement, le Gouvernement s'est abstenu de commenter une partie importante de la réclamation collective qui porte sur l'exclusion sociale des gens du voyage en France due aux politiques restrictives en matière de délivrance des titres de circulation et de droits électoraux<sup>2</sup>. A cet égard, le CEDR répète que les restrictions imposées aux droits électoraux des gens du voyage lui paraissent tout à la fois nuire à leur participation à la vie politique, en particulier au niveau local, en les empêchant d'exprimer leur opinion sur des questions telles que le logement, et apporte par elle-même la preuve de leur exclusion institutionnelle par rapport au reste de la société française<sup>3</sup>.

2. Cette omission du Gouvernement est d'autant plus inexplicable qu'il n'a invoqué aucun argument d'irrecevabilité au sujet de ces allégations – dans ses observations sur la recevabilité de la réclamation du CEDR, il a en effet affirmé qu'il entendait les aborder sur le fond si la réclamation était déclarée recevable<sup>4</sup>. Elle est également inexplicable compte tenu de la promulgation de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 qui prévoit la modification des articles I et II de la loi n° 1969-3 (mais qui ne semble pas avoir modifié le seuil des 3%).

<sup>1</sup> Voir *Mémoire du Gouvernement français sur le bien-fondé*, Pièce n° 2, enregistrée au Secrétariat le 9 janvier 2009, par. 1 (« le mémoire »).

<sup>2</sup> Voir la réclamation collective du CEDR du 17 avril 2008, point III.1.

<sup>3</sup> Ibid, point III.1.11.

<sup>4</sup> Voir la lettre du Gouvernement du 23 juin 2008, n° 1611/DJ/MM. Voir également la décision du CEDS du 23 septembre 2008 sur la recevabilité, réclamation n° 51/2008, par. 2.

3. Le CEDR relève en outre que le Comité attache une grande importance à la question de la participation politique et qu'il a souvent reproché aux Etats parties à la Charte de limiter les droits électoraux et les droits de vote des citoyens. Ainsi, pour la Lettonie, le Comité a demandé si « le fait de bénéficier ou d'avoir bénéficié d'une assistance sociale n'entraîne aucune restriction du droit de vote ou de l'accès à l'emploi dans le service public »<sup>5</sup> ; ce n'est que lorsqu'il a reçu les informations demandées qu'il a jugé la situation conforme à l'article correspondant<sup>6</sup>. De même, le Comité a demandé à la Bulgarie de préciser, tant en droit qu'en pratique, si le fait de bénéficier d'une assistance sociale pouvait conduire à une quelconque restriction du droit de vote ou du droit d'éligibilité<sup>7</sup>.

4. Il ressort clairement de ce qui précède que le Comité considère toute restriction du droit de vote comme hautement préjudiciable. Le CEDR répète à ce sujet que le Gouvernement ne s'est pas attaqué à ce problème<sup>8</sup> et que, de surcroît, des instances prestigieuses telles que la *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (CNCDDH) et la *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* (HALDE)<sup>9</sup> ont amplement et indiscutablement démontré que le système actuel était discriminatoire vis-à-vis des gens du voyage et qu'il fallait le modifier. Plus récemment, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (« le CDH ») a également réitéré ses critiques et celles de son prédécesseur, indiquant explicitement que les mesures en question s'apparentaient à une discrimination à l'égard des gens du voyage.<sup>10</sup>

5. Au vu de ce qui précède, le CEDR prie respectueusement le Comité européen des droits sociaux (« le Comité ») de déclarer ces allégations bien fondées et de conclure que la situation n'est pas conforme à l'article 30, en combinaison avec l'article E.

#### **Remarques spécifiques concernant les observations du Gouvernement relatives à l'accès des gens du voyage/Roms au logement**

6. Le CEDR note avec intérêt les critiques formulées par le Gouvernement lui-même quant aux difficultés liées à la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 ; il relève plus particulièrement les nombreuses références faites à la **Recommandation Rec(2005)** du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'amélioration des conditions de logement des Roms et gens du voyage en Europe. Il observe également avec satisfaction que le Gouvernement se réfère aux récentes décisions relatives à deux réclamations collectives qui traitaient notamment de la question du logement des gens du voyage<sup>11</sup>, et qu'il se reporte à de multiples reprises à d'autres réclamations collectives qui abordent le problème du logement des Roms. Si le CEDR ne partage pas les conclusions que le Gouvernement tire des décisions susmentionnées, il considère néanmoins que les autorités suivent l'évolution en la matière et témoignent de leur volonté, en théorie du moins, d'intégrer cette évolution dans leurs politiques nationales.

7. Le CEDR note que le mémoire du Gouvernement se borne, en grande partie, à se retrancher derrière les textes législatifs et réglementaires pertinents, ainsi que la philosophie qui les sous-tend. Les dispositifs en question ont cependant, de l'aveu même du Gouvernement<sup>12</sup>, été présentés de manière correcte et objective dans la réclamation. Aussi le CEDR affirme-t-il, avec tout le respect qui lui est dû, que le Gouvernement n'a pas répondu aux principaux points de la réclamation collective ; il invite le Comité à

<sup>5</sup> Voir CEDS, Conclusions XVII-2 (Lettonie), p. 55.

<sup>6</sup> Ibid., p. 31.

<sup>7</sup> Charte sociale européenne (révisée) Conclusions 2004, Tome 1 (Bulgarie, Chypre, Estonie, France, Irlande), p. 77.

<sup>8</sup> Voir, *mutatis mutandis*, la décision du CEDS sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 15/2003, CEDR c. Grèce, par. 50.

<sup>9</sup> Voir respectivement les annexes 3 et 4 à la réclamation collective du CEDR.

<sup>10</sup> Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH (2008)34, Strasbourg, 20 novembre 2008, paragraphes 135 – 141, consultable à l'adresse <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1159474&SecMode=1&DocId=1370480&Usage=2>.

<sup>11</sup> Mouvement ATD - Quart monde c. France, réclamation collective n° 33/2006 et Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, réclamation collective n° 39/2006.

<sup>12</sup> Voir mémoire, op. cit., par. 5.

rendre une décision de non-conformité au regard des articles pertinents de la Charte sociale européenne révisée pour tous les motifs invoqués dans ladite réclamation.

8. Le CEDR considère que le Gouvernement n'a, dans son mémoire, soulevé aucune nouvelle question qui mériterait une réponse détaillée. Il présentera ses observations en suivant l'ordre utilisé par le Gouvernement dans son mémoire. Il reviendra donc, dans un premier temps, sur le problème des gens du voyage « itinérants », évoquera ensuite celui des gens du voyage sédentaires, et terminera par les migrants roms. La question de la discrimination sera abordée au cas par cas.

### **Gens du voyage itinérants**

9. Les observations du Gouvernement sur ce point sont essentiellement de deux ordres. Il assure que, suite à la décision rendue par le Comité dans les deux autres réclamations collectives<sup>13</sup>, la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 a été accélérée<sup>14</sup>, que des crédits avaient été dégagés pour l'aménagement de 21 165 places en aires d'accueil fin 2007 et que, fin 2008, 17 087 d'entre elles étaient en service<sup>15</sup>. Le CEDR entend une nouvelle fois attirer l'attention sur la confusion persistante concernant le nombre réel de places en aires d'accueil : dans son plan d'action national d'inclusion sociale 2008-2010, présenté en septembre 2008, le Gouvernement avait en effet indiqué que 333 aires d'accueil (soit 8 432 places), étaient en service<sup>16</sup>.

### **Nombre et qualité des places en aires d'accueil**

10. En dépit de cette évolution positive, le CEDR tient à faire remarquer que, fin 2008, soit huit ans après l'adoption de la loi Besson de 2000 (et dix-huit ans après l'adoption de la première loi Besson en 1990), seul un tiers des aires d'accueil envisagées était opérationnel. Le CEDR observe en outre que le simple fait de donner des chiffres ne permet pas de savoir, par exemple, quels départements ont pleinement rempli leurs objectifs dans le cadre des schémas départementaux et lesquels ne l'ont pas fait. Il s'ensuit que les gens du voyage qui vivent et/ou se déplacent dans des départements n'ayant pas atteint leurs objectifs ne bénéficient toujours pas d'un accès au logement<sup>17</sup>. Dans le même temps, nombre d'entre eux, devenus sédentaires, sont contraints de vivre sur des aires d'accueil faute d'une autre solution<sup>18</sup>. Le nombre réel de places disponibles en aires d'accueil est donc sans doute inférieur encore aux chiffres avancés<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Réclamation collective n°s 33/2006 et 39/2006, op. cit.

<sup>14</sup> Voir mémoire, op. cit., par. 12.

<sup>15</sup> Ibid, paragraphes 35-36.

<sup>16</sup> Consultable à l'adresse [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2008/nap/france\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/france_fr.pdf), p. 20.

<sup>17</sup> Voir à cet égard le document de la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Circulaire de Programmation 2008, Circulaire UHC/IUH du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008*, consultable à l'adresse [http://www.dguhc-logement.fr/infolog/circprog/circ\\_prog\\_2008.php](http://www.dguhc-logement.fr/infolog/circprog/circ_prog_2008.php). Annexe 2 - L'accueil et l'habitat des gens du voyage: « Ce taux, en forte progression depuis 2 ans, reste encore insatisfaisant dans certains départements pour couvrir les besoins identifiés et fait apparaître des disparités territoriales susceptibles de créer des tensions locales en matière d'occupations illégales ou de fonctionnement des aires ouvertes et des effets de reports de charge préjudiciables à l'équité vis-à-vis des gens du voyage et des collectivités locales ayant rempli leurs obligations. » Voir également *Projet de Loi de Finances initial pour 2009*, Mission Ville et Logements, Programme « Développement et Amélioration de l'offre de logement », Question n° DL49, consultable à l'adresse [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL49\\_GDV\\_cle5bbb14.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL49_GDV_cle5bbb14.pdf), p. 4: « Le taux de réalisation des prescriptions des schémas est encore insuffisant et inégal selon les départements (cf. carte en annexe) ».

<sup>18</sup> Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Circulaire de Programmation 2008, Circulaire UHC/IUH du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008*, op. cit, p. 10.

<sup>19</sup> Voir les minutes du Sénat, Séance du 14 octobre 2008 (compte rendu intégral des débats), consultable à l'adresse [http://www.senat.fr/seances/s200810/s20081014/s20081014\\_mono.html](http://www.senat.fr/seances/s200810/s20081014/s20081014_mono.html). D'après M. Hérisson, « à défaut de rotation, l'aire devient un espace « réservé » à une certaine catégorie de gens du voyage qui se sédentarisent. Dès lors, elle n'est plus en mesure d'assurer sa mission d'accueil des itinérants. Dans cette hypothèse, l'aire aménagée risque d'être disqualifiée comme aire d'accueil et considérée comme terrain familial, ce qui peut contraindre la collectivité concernée à aménager une nouvelle aire d'accueil, entraînant de nouvelles dépenses souvent contestées. »

11. Le CEDR ne partage pas l'optimisme du Gouvernement quant à de nouveaux progrès à venir. Comme le Gouvernement lui-même l'admet (sans plus de précisions), la participation financière de l'Etat à l'aménagement d'aires d'accueil cessera après 2008<sup>20</sup>. En d'autres termes, les projets pour lesquels aucune proposition n'aura été déposée d'ici fin 2008 ne pourront plus bénéficier des subventions publiques. Il semble également que le Gouvernement n'envisage pas de continuer à financer la construction d'aires d'accueil: le projet de loi de finances initial pour 2009 indique que seuls les projets particulièrement importants seront financés en 2010 et 2011, la majorité des besoins étant censés avoir été satisfaite entre 2000 et 2008<sup>21</sup>. Si l'on ajoute à cela que les travaux réalisés en 2008 et 2009 sur les aires d'accueil se limiteront plus ou moins aux départements où les schémas doivent être révisés au motif que la période de six ans suivant leur adoption est échu<sup>22</sup>, il y a tout lieu de penser que le rythme des travaux de construction ou d'amélioration des aires d'accueil va ralentir au lieu de s'accélérer. Autre signe de la diminution progressive du financement des aires d'accueil : l'enveloppe budgétaire affectée à des travaux pour 2009 est de 40 millions d'euros<sup>23</sup> (contre 64 millions en 2007 et 53,8 en 2008)<sup>24</sup>. Les aides publiques étant le plus souvent la seule raison qui a poussé de nombreuses communes à créer des aires d'accueil, il est fort peu probable que les municipalités qui, à ce jour, n'ont pas eu recours à ce financement décident de puiser dans leurs propres fonds pour de tels aménagements. Le CEDR note à cet égard que les pouvoirs publics français n'ont pas usé jusqu'ici de leur pouvoir de coercition et semblent se limiter à presser les collectivités locales, en mettant en avant les financements disponibles, de s'acquitter de leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000<sup>25</sup>.

12. Le Gouvernement n'a pas non plus fourni de réponse convaincante aux autres allégations concrètes du CEDR fondées, entre autres, sur des informations officielles ou semi-officielles. En ce qui concerne, par exemple, la question très importante de la qualité des aires<sup>26</sup>, le Gouvernement se contente de décrire le cadre législatif existant<sup>27</sup>. On relèvera ici que le Commissaire aux droits de l'homme s'est lui aussi penché sur la question de l'emplacement des aires d'accueil<sup>28</sup>; dans ses observations finales de juin 2008 sur le 3<sup>e</sup> rapport périodique de la France, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des NU s'est pour sa part déclaré préoccupé par

« [...] la persistance de la discrimination de fait à l'encontre des Tziganes et des gens du voyage en matière de logement, en raison du manque de terrains de stationnement viabilisés pour caravanes et des médiocres conditions de vie qui existent dans de nombreuses aires d'accueil désignées par les autorités locales, souvent situées loin des zones résidentielles et en des lieux caractérisés par un manque d'infrastructures de base et de mauvaises conditions environnementales. »<sup>29</sup>

13. L'un des indicateurs du nombre de places en aires d'accueil qui risquent de ne pas répondre aux critères en la matière est tiré de l'article 5 de la loi Besson de 2000, qui prévoit l'octroi d'une subvention

---

<sup>20</sup> Mémoire, par. 35. Il est rappelé qu'à l'origine, ce financement devait cesser fin 2007, mais faute de progrès dans la mise en œuvre de la loi Besson de 2000, il a été prorogé d'un an (les subventions étant ramenées de 70% à 50%).

<sup>21</sup> Voir le *Projet de Loi de Finances initial pour 2009*, Mission Ville et Logements, Programme « Développement et Amélioration de l'offre de logement », Question n° DL01, consultable à l'adresse [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL01\\_presentation\\_generale\\_des\\_credits\\_cle5d535a.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL01_presentation_generale_des_credits_cle5d535a.pdf), p.1. Ce document contient les propositions soumises avant la fin 2008, mais qui seront mises en œuvre en 2009.

<sup>22</sup> La majorité des départements serait concernée; il faut rappeler que, sur les 96 schémas départementaux, 25 ont été adoptés en 2002, 54 en 2003, 14 en 2004, 1 en 2005 et 2 en 2006. Voir le *Projet de Loi de Finances initial pour 2007*, Mission Ville et Logement, Question n° DL 63, consultable à l'adresse <http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL63-3.pdf> p. 2.

<sup>23</sup> Budget 2009 du ministère du Logement et de la Ville, conférence de presse du 26 septembre 2008, consultable à l'adresse [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/budget\\_logement\\_et\\_ville\\_2009\\_1\\_cle7cc9a1.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/budget_logement_et_ville_2009_1_cle7cc9a1.pdf), p. 16.

<sup>24</sup> *Projet de Loi de Finances initial pour 2009*, Mission Ville et Logements, Programme « Développement et Amélioration de l'offre de logement », Question n° DL49, op. cit., p. 4.

<sup>25</sup> Voir également point XIV *infra*.

<sup>26</sup> Voir réclamation collective du CEDR, op. cit., points III.2.5.C – D.

<sup>27</sup> Voir mémoire, op. cit. paragraphes 37 – 40.

<sup>28</sup> Mémorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH (2008)34, op. cit., par. 132.

<sup>29</sup> UN E/C.12/FRA/CO/3, 9 juin 2008, consultable à l'adresse <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.FRA.CO.3.doc>, par. 24.

d'entretien pour chaque aire d'accueil satisfaisant aux normes fixées par le décret 2001-569 du 29 juin 2001. D'après les estimations officielles, 13 460 aires devaient pouvoir bénéficier de cette aide en 2008<sup>30</sup>, sur les 17 087 en service fin 2008 ; 3 627 aires ne pouvaient donc y prétendre. Comme on imagine mal que des collectivités locales ou entités juridiques chargées de la gestion des aires d'accueil puissent ne pas être intéressées par ces aides, cette situation viendrait peut-être de ce que les aires en question ne satisfont pas aux exigences en matière d'infrastructure établies par le décret susmentionné, de sorte qu'elles ne donnent pas droit à la subvention. Une autre explication pourrait être que, pour un certain nombre de raisons (dont le manque d'infrastructure ou d'entretien correct), ces aires ne répondent pas aux conditions d'occupation fixées par le décret 2001-568 du 29 juin 2001<sup>31</sup>. Il est à noter que, comme l'a indiqué M. Pierre Hérisson, président de la CNCGV, dans son discours devant le Sénat, si une aire d'accueil héberge des gens du voyage sédentarisés, elle risque d'être disqualifiée comme aire d'accueil et perdre ainsi un certain nombre de subventions.<sup>32</sup>

14. Enfin, le CEDR constate que le Gouvernement s'est abstenu de tout commentaire tant sur la question des règlements internes draconiens<sup>33</sup> que de la discrimination rencontrée par les gens du voyage dans l'accès aux terrains de camping<sup>34</sup>. Il observe aussi qu'à ce jour, il n'a reçu aucune réponse au courrier qu'il a adressé le 18 novembre 2008 au Ministre du Logement, dans lequel il posait de nombreuses questions relatives au logement des gens du voyage - itinérants ou sédentaires - et des migrants roms.<sup>35</sup>

### Exercice des pouvoirs de substitution des préfets

15. L'autre point crucial que le Gouvernement n'a abordé que superficiellement dans son mémoire concerne les pouvoirs de substitution des préfets à l'égard des municipalités qui ne s'acquittent pas de leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000<sup>36</sup>.

16. Comme le fait remarquer le CEDR dans la réclamation<sup>37</sup>, rien n'indique qu'un seul des préfets des 96 départements ayant adopté un schéma dans le cadre de la loi Besson de 2000 ait usé de ses pouvoirs de substitution pour contraindre une collectivité locale récalcitrante à remplir ses obligations. Le mémoire du Gouvernement ne contient pas davantage d'exemple qui ferait état de l'exercice de ces pouvoirs. Si la loi Besson de 2000 a donc effectivement mis en place une approche alliant la « carotte et le bâton » à l'égard des municipalités, le Gouvernement semble n'avoir eu recours qu'à la première<sup>38</sup>, avec des résultats assez

---

<sup>30</sup> *Projet de Loi de Finances initial pour 2009*, Mission Ville et Logements, Programme « Développement et Amélioration de l'offre de logement », Question n° DL49, op. cit., p. 5.

<sup>31</sup> Le Président de la CNCGV, M. Hérisson, a observé qu'en août 2006, certaines aires enregistraient une fréquentation inférieure à 50% et que certains équipements étaient même fermés. Voir réclamation collective du CEDR, op. cit., section III.2.5.J.

<sup>32</sup> Voir les minutes du Sénat, Séance du 14 octobre 2008 (compte rendu intégral des débats), op. cit.

<sup>33</sup> Voir la réclamation collective du CEDR, op. cit., points III.2.5.E – G. Voir également le mémorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH (2008)34, op. cit., paragraphes 128-129.

<sup>34</sup> Voir la réclamation collective du CEDR, op. cit., section III.2.5.I. Voir aussi le mémorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH (2008)34, op. cit., par. 129: « Cette obligation de rotation crée des difficultés évidentes dans la mesure où le nombre de places disponibles n'est pas suffisant. De nombreux voyageurs sont donc contraints, faute d'alternatives, à vivre en stationnement irrégulier. Ce non-respect de la loi Besson contribue à créer des tensions, **puisque les gens du voyage ne sont pas autorisés à s'installer sur les terrains de camping**. De plus, les sanctions sont particulièrement sévères en cas de stationnement sur des terrains non autorisés ». (C'est nous qui soulignons).

<sup>35</sup> Voir annexe 1, lettre du 18 novembre 2008 adressée par le CEDR à Madame Christine BOUTIN, Ministre du Logement et de la Ville. La lettre a été envoyée par voie électronique et par courrier postal (lettre recommandée) à la même date.

<sup>36</sup> Mémoire, op. cit., par. 20.

<sup>37</sup> Voir la réclamation collective du CEDR, op. cit., point III.2.6.B.a

<sup>38</sup> Ibid. De même, dans un entretien accordé au journal « la Croix » le 13 juin 2008, M. Hérisson a déclaré ce qui suit. « Selon la loi, les préfets ont la possibilité d'inscrire d'office la dépense au budget de la commune et de réaliser l'aire d'accueil. Mais dans la réalité, cela ne marche pas car les préfets ne disposent pas du foncier ni de toutes les clés nécessaires pour modifier le plan local d'urbanisme. Il faut privilégier l'incitation, sur le plan financier et par la garantie que l'État assume correctement ses responsabilités d'ordre et de justice. » L'article est consultable à l'adresse <http://www.ump-senat.fr/Pierre-Herisson-II-faut-inciter.html>

médiocres. Le CEDR partage le point de vue du Gouvernement qui prône une approche axée sur « l'incitation et la pédagogie », conformément au paragraphe II.9 de la Recommandation (2005)<sup>4</sup> du Comité des Ministres<sup>39</sup>, mais il note aussi que les paragraphes III.17 et IV.22 de ce même texte prévoient clairement l'institution d'un mécanisme de contrôle et de sanction pour les collectivités locales qui ne se soucient pas de donner aux gens du voyage l'accès au logement. Le CEDR relève en outre que dans les deux autres réclamations collectives qui portaient sur la question de l'accès des gens du voyage au logement, le Comité a critiqué non seulement le retard pris dans la mise en œuvre de la loi Besson de 2000, mais également le fait que l'Etat ait négligé de s'assurer du respect de ce texte par les collectivités locales<sup>40</sup>.

### **Statut juridique des caravanes : une approche guidée par des principes incohérents**

17. Le Gouvernement reste par ailleurs silencieux sur la question du statut, dans l'ordre juridique interne, des caravanes ou maisons mobiles où vivent les gens du voyage. Il a certes réagi aux propos du CEDR qui lui reprochait de souscrire à une notion romantique des gens du voyage, qualifiés d'« éternels voyageurs », déclarant vouloir respecter leurs choix<sup>41</sup>, pour autant, cette affirmation se heurte à deux problèmes de taille.

18. Le premier vient de ce que l'on se focalise presque exclusivement sur les aires d'accueil; le CEDR y reviendra plus avant<sup>42</sup>, mais il faut noter que, même avant l'adoption de la loi Besson de 2000, il était devenu de plus en plus évident que la majorité des gens du voyage présents en France était soit sédentarisée soit semi-sédentarisée<sup>43</sup>. Or, la création des « terrains familiaux », forme de logement plébiscitée par la plupart des gens du voyage, n'a fait l'objet que d'une note en bas de page dans la loi Besson de 2000 et leur implantation a été jugée facultative (contrairement à l'aménagement d'aires d'accueil qui était, quant à lui, en théorie du moins, obligatoire). C'est là ce qui explique que fin 2007, à peine 274 de ces terrains avaient été financés, 10 autres devant l'être en 2008<sup>44</sup>. Le CEDR ne suggère pas, comme le laisse entendre le Gouvernement, qu'il faille arrêter d'aménager des aires d'accueil, mais il considère qu'il aurait fallu recenser soigneusement les besoins et préférences des gens du voyage ; il ne lui paraît pas normal que les pouvoirs publics français découvrent soudainement, en 2008, que les gens du voyage se sédentarisent de plus en plus<sup>45</sup>.

19. Le second problème est que l'Etat français continue de ne pas reconnaître les caravanes ou maisons mobiles où vivent les gens du voyage comme un logement, et non pas uniquement comme une « résidence ». Cette réticence est la meilleure preuve que les gens du voyage sont traités comme des « nomades itinérants » car, à l'évidence, ceux-ci ne possèdent pas ou n'ont pas besoin d'un logement mais simplement d'un domicile. Du reste, au regard de la législation française, une caravane dont on ôterait les roues se transformerait aussitôt en « maison légère » donnant droit, pour ses propriétaires, à des aides liées au logement, voire à l'attribution d'un logement social. S'il choisit de ne pas enlever les roues, le

---

<sup>39</sup> Mémoire, op. cit., par. 21.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, la décision du CEDS sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, réclamation collective 39/2006, par. 167.

<sup>41</sup> Mémoire, op. cit., par. 12. Dans son mémorandum, le CDH a parlé des élus locaux « hostiles à appliquer cette loi [loi Besson de 2000] ». Voir le mémorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH (2008)34, op. cit., par. 131.

<sup>42</sup> Voir paragraphe 37 et svts ci-après.

<sup>43</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit., point III.4.A

<sup>44</sup> *Projet de Loi de Finances initial pour 2009*, Mission Ville et Logements, Programme « Développement et Amélioration de l'offre de logement », Question No. DL49, op. cit., p. 4

<sup>45</sup> Ainsi, dans son rapport de 2008 au Premier ministre, le Président de la CNCVG, M. Hérisson note que « Les élus, les responsables associatifs et les services de l'Etat constatent un ancrage territorial de plus en plus marqué. L'évolution des modes de vie, la paupérisation croissante de cette population exposée plus que d'autres aux difficultés économiques impliquent des voyages de moins en moins fréquents et de plus en plus courts. La mise en œuvre progressive des schémas départementaux par la création des aires « d'accueil » contribue à l'évolution de l'image identitaire des gens du voyage, construite pour partie sur le rejet qui leur a été longtemps opposé. » Voir *Le Stationnement des Gens du Voyage*, Rapport au Premier Ministre (« rapport Hérisson »), mai 2008, consultable à l'adresse

[http://pierreherisson.typepad.fr/pierre\\_herisson/files/rapport\\_gdv\\_22\\_mai\\_1.doc](http://pierreherisson.typepad.fr/pierre_herisson/files/rapport_gdv_22_mai_1.doc), p.6.

propriétaire de la caravane n'a droit à aucune aide<sup>46</sup>. A cet égard, le CEDR comprend mal pourquoi, malgré ses nombreuses références à la **Recommandation (2005)4**, le Gouvernement français n'a pas tenu compte de ce que, selon ce texte, il faut entendre par « logement » différents modes d'habitation tels que les maisons, les caravanes et les maisons mobiles<sup>47</sup>. De même, il ne faut pas oublier que la **Recommandation Rec(2004)14** du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la circulation et au stationnement des gens du voyage en Europe prévoit expressément au paragraphe III.12 que les Etats membres doivent « ...appliquer en tout point à l'abri mobile ou, le cas échéant, au domicile de rattachement des gens du voyage les droits substantiels attachés au domicile sédentaire, notamment en matières juridique et sociale. »

### Révision des schémas départementaux

20. Le CEDR se félicite de ce que le Gouvernement envisage de passer au crible les schémas départementaux, d'en évaluer l'impact et d'identifier les évolutions qui se dessinent en la matière<sup>48</sup>. Il se réjouit aussi de ce qu'il ait pris conscience (bien qu'un peu tard) de la sédentarisation croissante des gens du voyage<sup>49</sup>.

21. Comme nous l'avons indiqué plus haut, on peut logiquement s'attendre, dans ces conditions, à une baisse du rythme des créations / réhabilitations des aires d'accueil ; dans certains cas, les collectivités locales pourraient même décider de ne pas poursuivre les chantiers de ce type. Cette attitude n'est en rien contestable (il est naturel qu'un département où les gens du voyage sont en majorité sédentaires et qui ne connaît pas de grands flux migratoires réduise le nombre d'aires d'accueil à aménager), mais le CEDR s'inquiète de ce que les gens du voyage continuent de rencontrer des difficultés pour trouver une place en aire d'accueil, ce qui les expose à des poursuites pénales et des expulsions sommaires – question que nous aborderons plus en détails ci-après.

22. Le CEDR déplore aussi que le Gouvernement ne parvienne pas à élaborer un plan d'ensemble régissant tout ce qui touche au logement des gens du voyage. S'il est vrai que le Gouvernement fait allusion, dans son mémoire, aux mesures prises par certains départements pour intégrer la question des gens du voyage sédentaires dans leurs PDALPD<sup>50</sup>, le CEDR note que ces initiatives ne résultent pas d'une stratégie organisée et globale, et doivent parfois plus à la sensibilité et au professionnalisme des élus locaux qu'à une politique concrète et raisonnée en la matière<sup>51</sup>, bien que les collectivités locales aient été plusieurs fois rappelées à l'ordre et se soient vues intimer par les hautes sphères de l'Administration de régler ce problème.<sup>52</sup> Le CEDR considère qu'il devrait mettre en place une politique axée sur une plus grande synergie entre les organismes et autorités qui s'occupent des problèmes des gens du voyage itinérants et ceux qui s'occupent des gens du voyage sédentaires.

### Concertation avec les associations de gens du voyage et autres organismes spécialisés

23. Le Gouvernement indique dans son mémoire que les politiques et mesures relatives aux gens du voyage sont le fruit d'une concertation avec les associations de gens du voyage ainsi qu'avec la CNCGV, concertation qui a déjà donné des résultats positifs. Il note également qu'aucune organisation nationale ne s'est jointe à la réclamation du CEDR<sup>53</sup>.

---

<sup>46</sup> *Projet de Loi de Finances initial pour 2009*, Mission Ville et Logements, Programme « Développement et Amélioration de l'offre de logement », Question n° AL 10, consultable à l'adresse [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/AL10\\_categories\\_beneficiaires\\_APL\\_cle0914ba.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/AL10_categories_beneficiaires_APL_cle0914ba.pdf), p. 5.

<sup>47</sup> *Recommandation (2005)4*, op. cit., point I - Définitions.

<sup>48</sup> *Mémoire*, op. cit., paragraphes 41-44.

<sup>49</sup> *Ibid*, paragraphes 56 -57. Voir également le rapport Hérisson, op. cit., p. 6.

<sup>50</sup> *Mémoire*, op. cit., par. 59.

<sup>51</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit., point III.4.O.

<sup>52</sup> Voir Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Circulaire de Programmation 2008, Circulaire UHC/TUH du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008*, op. cit., p. 11 : « En tout état de cause, il ne peut être admis qu'aucune action ne soit entreprise, dans le cadre du schéma et/ou du PDALPD, afin de supprimer les situations des personnes sédentarisées qui vivent actuellement dans des conditions de vie inacceptables. »

<sup>53</sup> *Mémoire*, op. cit., paragraphes 24-30.



24. Le CEDR rappelle au Comité avoir indiqué dans sa réclamation que de nombreuses personnes, membres de la communauté des gens du voyage, s'étaient plaintes de l'absence de réelle consultation<sup>54</sup>. Le fait que le Gouvernement n'ait pas constaté le niveau croissant de sédentarisation des gens du voyage et n'y ait pas réagi peut aussi être dû à l'absence de réelle entente, et les autorités ne sont pas sans savoir que de nombreuses associations de gens du voyage ont protesté contre l'adoption de la nouvelle procédure d'expulsion accélérée<sup>55</sup>. En tout état de cause, le CEDR note que le Gouvernement a décidé de revoir tout le système de concertation dans le secteur public. Il a ainsi décidé que l'ensemble des organismes consultatifs créés par décret, arrêté ou circulaire avant le 9 juin 2006 seraient supprimés le 9 juin 2009; les ministères sont invités à adresser au Premier ministre, d'ici la fin du mois de février 2009, des propositions indiquant comment ils entendent à l'avenir désigner ces instances<sup>56</sup>. Le CEDR attend avec intérêt l'issue de ce processus pour ce qui concerne les questions touchant aux gens du voyage.

25. Le CEDR observe par ailleurs que le Gouvernement n'a souvent pas même tenu compte des recommandations formulées par des instances prestigieuses, comme la CNCGV. Il relève que l'un des problèmes majeurs que rencontrent les gens du voyage est la réticence des compagnies d'assurance à assurer leurs caravanes<sup>57</sup>. A l'analyse, la CNCGV s'est aperçue que la difficulté ne tenait pas tant (voire pas du tout) au fait qu'ils ne puissent pas payer les primes d'assurance, mais tout simplement à une discrimination exercée par les compagnies d'assurance à leur encontre; selon la CNCGV, 30% des gens du voyage n'ont pas réussi à faire assurer leur caravane. En sa qualité de président de la CNCGV, M. Hérisson a donc suggéré l'adoption d'un amendement législatif interdisant explicitement toute discrimination directe ou indirecte à l'égard des gens du voyage en matière d'accès à l'assurance. Signe de l'importance qu'attache la CNCGV à ce problème : M. Hérisson a, à ce jour, soumis sa proposition à trois reprises, chacune de ces tentatives s'étant soldée par un échec<sup>58</sup>.

26. Enfin - et comme le Gouvernement ne saurait l'ignorer -, la France n'a pas autorisé les ONG nationales à déposer des réclamations collectives, comme le veut l'article 2.1 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives. Considérant que seules les organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet ont le droit de soumettre de telles réclamations, le Gouvernement ne devrait pas se demander pourquoi seul le CEDR a déposé la réclamation en cause.

### Expulsions sommaires

27. Sur la question de la procédure sommaire d'expulsion, le Gouvernement soutient que de telles mesures sont d'une part nécessaires pour protéger les droits d'autrui mais que la procédure en question tient compte des droits des gens du voyage, assurant ainsi un juste équilibre.<sup>59</sup> Il juge également erronée l'affirmation du CEDR selon laquelle les recours formulés contre les décisions des préfets devant les tribunaux administratifs n'ont pas d'effet suspensif<sup>60</sup>.

28. Une fois de plus, le CEDR relève que le Gouvernement a de la **Recommandation (2005)4**, à laquelle il se réfère fréquemment, une lecture très sélective. Le paragraphe V.26 de ce texte indique expressément que les gens du voyage doivent se voir fournir un logement de substitution en cas d'expulsion, ainsi qu'une assistance juridique effective.

29. S'agissant du logement, l'insuffisance des aires d'accueil fait qu'il est impossible de proposer aux gens du voyage qui stationnent illégalement sur un terrain d'être relogés dans une aire d'accueil; en effet, comme l'a déjà noté le Comité « *...la mise en œuvre insuffisante de la loi précitée a pour conséquence*

---

<sup>54</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit, points III.2.4.B – C.

<sup>55</sup> Ibid, point III.3.I.

<sup>56</sup> Voir la Circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation, consultable à l'adresse <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019900712&fastPos=1&fastReqId=1405356727&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

<sup>57</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit, point III.4.M.

<sup>58</sup> Voir les minutes du Sénat, Séance du 9 avril 2008 (compte rendu intégral des débats), consultable à l'adresse [http://www.senat.fr/seances/s200804/s20080409/s20080409\\_mono.html](http://www.senat.fr/seances/s200804/s20080409/s20080409_mono.html)

<sup>59</sup> Mémoire, op. cit., paragraphes 45-55.

<sup>60</sup> Ibid, par. 52.

*d'exposer les gens du voyage à l'occupation illégale de sites et à des expulsions au titre de la loi de 2003 pour la sécurité intérieure.* »<sup>61</sup> A cet égard, le CEDR ne comprend pas sur quoi se fonde le directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur pour affirmer que les gens du voyage qui font l'objet d'une expulsion judiciaire sont toujours dirigés vers une autre aire d'accueil<sup>62</sup>.

30. Le CEDR ne voit pas non plus ce qui permet raisonnablement au Gouvernement d'affirmer que la procédure sommaire d'expulsion constitue un juste équilibre entre les intérêts qui s'opposent en l'espèce; il faut rappeler que les collectivités locales qui n'ont pas rempli leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000 ont bénéficié d'un délai supplémentaire pour ce faire et n'ont jamais subi aucune sanction de quelque ordre que ce soit, administrative ou autre. Au contraire, elles se sont vu offrir (sous la forme de la procédure sommaire d'expulsion) une arme supplémentaire pour se débarrasser des gens du voyage – et, pendant un certain temps, alors même qu'elles n'avaient pas créé d'aires d'accueil<sup>63</sup>. Le CEDR considère à cet égard que l'idée sous-jacente de cette contrepartie (à savoir proposer aux collectivités ayant rempli leurs obligations un moyen d'expulser rapidement les gens du voyage) pose problème dans la mesure où elle semble partir du principe que, même si des aires d'accueil étaient disponibles, les gens du voyage choisiraient de ne pas y rester et préféreraient stationner illégalement.

31. De l'avis du CEDR, même en admettant que les autorités locales se soient acquittées de leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000 et aient aménagé des aires d'accueil, l'expulsion des gens du voyage ne devrait pas être automatique car, comme indiqué ci-dessus, il arrive bien souvent qu'il n'y ait pas de place dans une aire d'accueil (ou que celle-ci soit fermée pour travaux ou si mal entretenue que personne ne veut y aller, etc.), de sorte que les gens du voyage n'ont pas, *dans les faits*, accès à un logement de substitution. Ces considérations ne semblent pourtant pas entrer en jeu : dès lors qu'une aire d'accueil a été aménagée, les gens du voyage qui s'installeraient ailleurs de manière illicite seront automatiquement expulsés<sup>64</sup>.

32. Quant à la critique exprimée par le Gouvernement concernant la position du CEDR, nous nous permettons de reprendre ce qui a été dit dans la réclamation collective, à savoir que « *s'agissant des voies de recours, le CEDR note que les gens du voyage peuvent contester la décision du préfet devant un tribunal administratif et qu'ils disposent d'un délai d'un mois pour exercer un recours contre la décision de ce dernier. Ce recours n'a toutefois pas d'effet suspensif, de sorte qu'ils auront déjà été expulsés lorsque leur affaire sera examinée par la Cour d'appel.* »<sup>65</sup>

33. Il ressort clairement de ce qui précède que le CEDR ne faisait pas allusion au recours exercé contre la décision du préfet (qui a un effet suspensif) mais bien à celui engagé contre la décision du tribunal administratif. Comme indiqué dans la circulaire adressée aux préfets en juillet 2007 qui établit les modalités pour l'expulsion sommaire des gens du voyage, « *dès qu'un recours est déposé, l'exécution de la mise en demeure est suspendue jusqu'à ce que le président du tribunal ou son délégué ait statué. Les dispositions de l'article 9 de la loi donnent un délai de 72 heures à la juridiction pour statuer. **Le rejet de la requête vous permettra de mettre à exécution la mise en demeure.*** »<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Décision du CEDR sur le bien-fondé, du 5 décembre 2007, Fédération européenne des Associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, réclamation collective n° 39/2006, par. 164. Voir aussi le mémorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH (2008)34, op. cit., par. 129.

<sup>62</sup> Voir l'annexe 2 au présent mémoire, lettre de M. Michel Delpuech au CEDR du 11 février 2009. Le courrier envoyé par le CEDR est reproduit à l'annexe 3.

<sup>63</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit, point III.3.N.

<sup>64</sup> Voir à ce sujet la Résolution CM/ResChS(2008)8, réclamation collective n° 39/2006 de la Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) contre la France, (adoptée par le Comité des Ministres le 2 juillet 2008 lors de la 1031<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres), Annexe, Réponse de la France aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux, par. 10: « le Gouvernement rappelle du reste que le délit d'occupation illégale de terrain prévu par l'article L.322-4-1 du code pénal et mis en cause par le Comité ne s'applique que lorsque les aires prévues par la loi de 2000 ont effectivement été réalisées dans la commune concernée ».

<sup>65</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit, point III.3.K.

<sup>66</sup> Circulaire n° NOR INT/d/07/00080/C du 10 juillet 2007 « Gens du voyage: procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain », p. 5. C'est nous qui soulignons. Voir également l'article

34. Le CEDR répète les allégations déjà formulées dans sa réclamation collective : le délai entre la mise en demeure et la décision de justice peut aller de 24 à 72 heures, ce qui ne laisse quasiment aucune chance aux gens du voyage de trouver un conseiller juridique, de s'informer sur un éventuel relogement, que ce soit dans la région ou ailleurs, et de présenter un dossier cohérent au tribunal. Il s'ensuit que ce n'est que devant la juridiction d'appel qu'ils pourront être en mesure de se défendre correctement, lorsqu'ils auront peut-être déjà été expulsés et, qu'à supposer qu'ils obtiennent gain de cause, cela ne se traduira concrètement que par l'octroi d'une indemnité.<sup>67</sup>

35. Le CEDR tient aussi à répéter qu'aucune procédure similaire n'est prévue pour une quelconque autre catégorie d'occupants illégaux. La procédure d'expulsion accélérée ne peut ainsi s'appliquer aux citoyens français voyageant en camping-cars qui pénétreraient indûment sur une propriété privée<sup>68</sup>, ni aux squatters. Il faut aussi préciser que les gens du voyage et les migrants roms ne semblent pas bénéficier de la « trêve hivernale »<sup>69</sup> et peuvent être expulsés en toute impunité<sup>70</sup>. Il est intéressant de noter à ce sujet la lettre du 12 mars 2009 de la Ministre du Logement; constatant que la trêve hivernale des expulsions allait bientôt prendre fin, elle a demandé aux préfets de prendre des mesures pour empêcher l'expulsion de familles qui n'étaient pas en mesure de payer leur loyer. A défaut, les préfets étaient tenus de faire connaître aux personnes menacées d'expulsion leurs droits dans le cadre de la procédure DALO et de veiller à ce que, dans l'hypothèse où l'expulsion aurait lieu, elles bénéficient au moins d'un hébergement provisoire.<sup>71</sup> Le CEDR affirme que la différence de traitement entre des catégories de personnes se trouvant en fait dans la même situation est fort surprenante. On remarquera que, si le Gouvernement indique dans son mémoire que 3 857 ménages ont déjà obtenu un logement grâce à la procédure DALO<sup>72</sup>, il ne précise pas si des gens du voyage en faisaient partie.

36. Pour conclure, le CEDR souhaite revenir sur un argument invoqué par le Gouvernement à la suite des décisions rendues par le Comité sur le bien-fondé des réclamations collectives n<sup>os</sup> 22/3006 et 33/2006. Selon les autorités, les conclusions du Comité demandant à ce que les locataires ne puissent être trop facilement expulsés contredisaient l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Matheus c. France*<sup>73</sup>. Le CEDR ne partage pas l'interprétation que fait le Gouvernement de la motivation de la Cour: cette dernière n'a à l'évidence pas suggéré de ne pas retarder les expulsions ni de refuser aux personnes menacées d'expulsion une solution de relogement ; elle a en réalité fait observer que le non-respect des autorités françaises, seize ans durant, d'une décision judiciaire définitive ordonnant une expulsion, sans raison valable pour excuser ce retard excessif, était contraire à l'article 6 et à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n<sup>o</sup> 1 à la Convention<sup>74</sup>. Enfin, il convient de préciser que l'un des principaux motifs avancés

---

R779-7 du code de justice administrative, qui dispose uniquement que le délai d'appel est d'un mois sans mentionner un quelconque effet suspensif.

<sup>67</sup> Voir à ce sujet *Bączkowski et autres c. Pologne*, requête n<sup>o</sup> 1543/06, arrêt du 3 mai 2007, paragraphes 82-83.

<sup>68</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit., point III.3.K.

<sup>69</sup> Selon l'article L613-3 du code de la construction et de l'habitation, aucune expulsion ne peut avoir lieu entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 15 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré.

<sup>70</sup> Voir l'article *Gens du voyage : des associations s'élèvent contre les coupures d'électricité*, du 27 février 2009, consultable à l'adresse <http://www.gensduvoyage.fr/documentation/actualite.htm?detail=166> : «L'habitat caravane n'étant pas reconnu comme un logement, il n'est pas protégé par la trêve hivernale et nous devons évoquer des "motifs humanitaires" pour éviter des coupures ou réactiver des branchements par -5 ou -10 degrés pour des personnes vivant sur des terrains familiaux depuis de nombreuses années», remarque Marc Beziat, délégué général de l'association.» De même, il a été signalé que des migrants roms ont été expulsés non seulement de logements de fortune, mais aussi d'immeubles où ils étaient installés illégalement; voir également l'article de presse de Romeurope, daté du 20 décembre 2007, consultable à l'adresse <http://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2007/12/cp-hiver-2012071.pdf>, concernant trois expulsions de migrants roms les 17 et 18 décembre 2007.

<sup>71</sup> Voir les Instructions pour la prévention des expulsions locatives, 12 mars 2009, consultable à l'adresse [http://www.juri-logement.org/les\\_textes/2009/12mars2009Prevention\\_des\\_expulsions\\_locatives.pdf](http://www.juri-logement.org/les_textes/2009/12mars2009Prevention_des_expulsions_locatives.pdf)

<sup>72</sup> Mémoire, op. cit., par. 79.

<sup>73</sup> Résolution CM/ResChS(2008)8, réclamation collective n<sup>o</sup> 39/2006 de la Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) contre la France, op. cit., par. 8.

<sup>74</sup> Requête n<sup>o</sup> 62740/00, *Matheus c. France*, arrêt du 31 juin 2005, par. 59: « La Cour observe que les motifs avancés par les autorités nationales pour différer en fin de compte *sine die* l'expulsion de l'occupant illégal ne répondaient pas au souci d'éviter des troubles à l'ordre public. Ceux-ci furent seulement évoqués par le préfet mais n'étaient pas clairement identifiables et manifestement pas la cause de l'inaction de l'Etat. Les motivations d'ordre social, louables

par la Cour européenne des Droits de l'homme dans l'affaire *Stenegry et Adam c. France* pour la déclarer irrecevable était justement le fait que des solutions alternatives d'hébergement, fût-ce temporaires, avaient été proposées à la famille de gens du voyage concernée<sup>75</sup>.

### **Gens du voyage sédentaires**

37. Le CEDR souscrit dans les grandes lignes aux arguments avancés par le Gouvernement en ce qui concerne les mesures mises en œuvre ou envisagées pour les gens du voyage sédentaires, et considère du reste que certaines d'entre elles sont positives.<sup>76</sup>

38. Il ne peut cependant s'empêcher de constater que ces mesures ne semblent pas faire partie d'une stratégie globale, mais relèvent davantage d'heureuses initiatives prises par des élus locaux<sup>77</sup>. Le CEDR est d'avis qu'il devrait être obligatoire d'inclure les gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires dans les PDALPD et que des instructions et directives spécifiques et contraignantes devraient être données en ce sens. S'il est vrai que pendant un certain nombre d'années de telles instructions ont été données,<sup>78</sup> il ne s'agissait que de recommandations et, vu le peu d'initiatives pertinentes en la matière, il semble qu'elles n'aient guère été suivies d'effet par les autorités compétentes.

39. Le CEDR note également que le mémoire du Gouvernement n'aborde pas une question qui touche de nombreux gens du voyage - celle des terrains non constructibles. Le CEDR a déjà relevé les initiatives très positives prises par plusieurs municipalités qui ont revu leurs plans d'urbanisme pour y inclure ces terrains et donner ainsi aux gens du voyage la possibilité de régulariser leur situation<sup>79</sup>. Il arrive que cette régularisation ne soit pas possible ou qu'elle soit jugée inopportune mais le CEDR estime qu'il faudrait tolérer certaines dérogations au code de l'urbanisme, accompagnées des mesures législatives appropriées, pour pouvoir remédier à une situation qui n'affecte que les gens du voyage (et est donc *de facto* discriminatoire) et qui, à bien des égards, résulte de l'absence de politique concrète en matière de logement.<sup>80</sup>

### **Migrants roms**

40. Dans son mémoire, le Gouvernement affirme que le CEDR ne développe pas cette partie de la réclamation<sup>81</sup> et qu'en tout état de cause, les étrangers roms qui résident légalement en France sont traités de la même manière que les ressortissants français<sup>82</sup>. Et de conclure ses observations sur ce point en notant que, même en cas d'expulsion de Roms du territoire français, toutes les mesures - humanitaires ou autres - nécessaires sont prises<sup>83</sup>.

---

en leur temps, ne justifiaient pas non plus seize années d'occupation illégale, le temps écoulé aurait dû permettre de trouver une solution au relogement de la famille concernée, qui ne méritait pas, semble-t-il, une protection particulièrement renforcée. »

<sup>75</sup> Requête n° 40987/05, décision de recevabilité du 22 mai 2007, p. 13: « La Cour constate que les requérants se sont installés sur le terrain qu'ils avaient acquis en pleine connaissance de son caractère agricole, et donc non constructible, et que c'est cette situation du terrain qui a motivé les refus des autorités de procéder au raccordement électrique. Par ailleurs, elle relève que les refus des autorités ont été accompagnés, au moins à partir du courrier du préfet d'Ille-et-Vilaine du 12 mars 2004, de propositions de solutions alternatives d'hébergement permettant de respecter à la fois les impératifs liés à l'état de santé du requérant en permettant un accès à l'électricité et, au moins pour certaines des solutions proposées, le mode de vie des requérants ».

<sup>76</sup> Mémoire, op. cit., paragraphes 56-80.

<sup>77</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit., point III.4.O.

<sup>78</sup> Une nouvelle fois en 2008, la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction a répété ses recommandations formulées en 2007 et a invité les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour régler les problèmes rencontrés par les gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires. Voir la *Circulaire de Programmation 2008, Circulaire UHC/IUH du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008*, op. cit., Annexe 2, point 3, L'habitat des gens du voyage en voie d'ancrage territorial ou de sédentarisation.

<sup>79</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit., points III.4.P – R, III.4.T – V.

<sup>80</sup> Voir à ce sujet la décision du CEDS du 18 octobre 2006 sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 31/2005, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, paragraphes 40, 42, 53 et 55.

<sup>81</sup> Mémoire, op. cit., par. 81.

<sup>82</sup> Ibid, par. 83.

<sup>83</sup> Ibid, paragraphes 85-86.

41. Le CEDR attire l'attention sur le fait qu'il indique dans sa réclamation que les migrants roms vivant dans des conditions effroyables font l'objet d'expulsions brutales, que leur rapatriement n'a souvent rien de volontaire et que la France n'a pas adopté de politique globale en la matière, malgré les recommandations de M. Hérisson<sup>84</sup>. Le dernier rapport en date du CDH sur la France contient des observations pratiquement identiques<sup>85</sup>. Dans son mémoire, le Gouvernement ne conteste en fait aucune de ces allégations. Qui plus est, il ne dit rien sur des mesures déployées par les autorités en faveur de l'insertion sociale des migrants roms. Le CEDR estime cette omission particulièrement regrettable, d'autant que certaines collectivités locales ont pris des initiatives très positives et intéressantes en ce sens (ce que reconnaissent aussi bien le CEDR dans sa réclamation que le CDH) et qu'un nombre croissant d'élus locaux se joignent à un appel lancé pour demander la mise en place d'une politique à l'égard des migrants roms.<sup>86</sup>

42. En ce qui concerne la question de l'égalité de traitement entre les migrants roms qui résident légalement en France et les gens du voyage de nationalité française, le CEDR observe que les premiers sont expressément exclus du bénéfice de toutes les mesures prises dans le cadre de la loi Besson de 2000; répondant à une question posée au Sénat, le Ministre de l'Intérieur a indiqué que « *Ce sont deux catégories différentes [les gens du voyage et les Roms], et les Roms ne relèvent donc pas du dispositif d'accueil des gens du voyage qui a été prévu par la loi du 5 juillet 2000.* »<sup>87</sup>

### Conclusion

43. Le CEDR considère que le Gouvernement n'a pas répondu à ses allégations fondées de non-conformité au regard de la Charte sociale européenne révisée. Il prie donc respectueusement le Comité de déclarer que le Gouvernement français n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour régler les questions soulevées dans sa réclamation collective.

---

<sup>84</sup> Réclamation collective du CEDR, op. cit., paragraphes

<sup>85</sup> Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH (2008)34, op. cit., paragraphes 146 – 159.

<sup>86</sup> Voir l'article de Romeurope du 19 mars 2009 intitulé « APPEL DES ELUS - Pour une politique d'accueil et d'accès aux droits en direction des Roms d'Europe de l'Est installés en France », consultable à l'adresse <http://www.romeurope.org/?m=200903&paged=2>. Le site internet de Romeurope contient de nombreux articles sur les pratiques – bonnes et mauvaises – des autorités locales à l'égard des migrants roms.

<sup>87</sup> Rapport Hérisson, op. cit., p. 4.