

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



16 novembre 2010

Pièce n° 1

Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France
Réclamation n° 63/2010

RECLAMATION

(traduction)

enregistrée au Secrétariat le 15 novembre 2010

Table des matières

I. Les faits	3
II. Recevabilité.....	4
A. Compétence de l'organisation auteur de la réclamation (COHRE).....	4
B. Applicabilité de la Charte sociale européenne révisée et de la procédure de réclamations collectives à la France	5
III. Bien-fondé	6
A. Article 31: Droit à un logement d'un niveau suffisant	6
B. Article 19 § 8: Interdiction des expulsions massives	9
IV. Conclusion	10

I. Les faits

1. D'après les estimations, la France compte entre 300 000 et 340 000 Roms,¹ - certains avancent même le chiffre de 1,3 million.² On considère généralement que 10 000³ à 20 000⁴ migrants roms vivent en France, dont un grand nombre sont originaires de Roumanie et de Bulgarie.
2. L'évacuation forcée des logements occupés par des Roms et l'expulsion de ces derniers n'est pas un phénomène nouveau en France. Depuis 2007 au moins, de nombreux Roms ont ainsi été expulsés de France, dans le cadre de divers dispositifs.⁵ Quelque 10 000 d'entre eux semblent en effet avoir été renvoyés en Roumanie et en Bulgarie ces dernières années.⁶
3. La situation des Roms s'est considérablement détériorée en France après que le Président Sarkozy eut annoncé, les 21 et 28 juillet 2010, la mise en œuvre d'une nouvelle politique concertée d'évacuation forcée et d'expulsion en masse de campements dits illégaux.
4. Dans le mois qui a suivi ces annonces, 950 Roms ont dû repartir vers la Roumanie et la Bulgarie, soit au total plus de 5 000 personnes pour 2010.⁷
5. Ces expulsions ont été effectuées dans un fort climat de contrainte et de violence. Ainsi, certaines ont eu lieu à l'aube et des familles ont été séparées de force.⁸ De plus, aucune solution de relogement ne leur a été proposée.
6. Les récentes évacuations forcées et expulsions en masse ont spécifiquement visé les Roms. Selon une enquête réalisée par le Centre européen des droits des

¹ Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE-BIDDH), Rapport de situation 2008 « Mise en oeuvre du plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE », annexe V, p. 63.

² Rapport national n° 15 (2005) du Centre européen des droits des Roms, « Hors d'ici ! Antisiganisme en France ».

³ Mémorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, Doc. commDH(2008)34, par. 146 (20 novembre 2008). Voir https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410711&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P515_102369.

⁴ Amnesty International, Communiqué de presse: Le chef de l'Etat français est exhorté à ne pas stigmatiser les Roms et les Gens du voyage (23 juillet 2010). Voir: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/france-president-urged-not-stigmatize-roma-and-travellers-2010-07-23>.

⁵ Centre européen des droits des Roms, Submission in Relation to the Analysis and Consideration of Legality under EU Law of the Situation of Roma in France [Mémoire relatif à l'analyse et à l'examen de la légalité de la situation des Roms en France au regard du droit européen], p. 1 (27 août 2010).

⁶ Idem

⁷ Idem, p. 2.

⁸ Centre européen des droits des Roms, Submission in Relation to the Analysis and Consideration of Legality under EU Law of the Situation of Roma in France: Factual Update [Mémoire relatif à l'analyse et à l'examen de la légalité de la situation des Roms en France au regard du droit européen : mise à jour de la situation de fait] (27 septembre 2010).

Roms (CEDR), « la discrimination ethnique dont est empreinte la politique française est, et a toujours été, manifeste ».⁹ De fait, selon le CEDR, « toutes les reconduites dont ont fait état les média concernaient des Roms et le CEDR en est encore à rechercher un seul cas de retour vers la Roumanie ou la Bulgarie n'impliquant pas cette communauté. »¹⁰

7. Outre que cette politique a des effets discriminatoires sur la population rom, elle témoigne aussi d'une évidente volonté de discrimination. La circulaire du 5 août 2010 diffusée aux chefs de la police en août 2010 et signée du Directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur indiquait que: « trois cent campements ou installations illicites devr[ai]ent avoir été évacués d'ici trois mois, en priorité ceux des Roms »,¹¹ et qu'« il rev[enait] donc, dans chaque département, aux préfets [représentants de l'Etat] d'engager une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux de Roms. »¹²

8. La France affirme que de nombreux retours sont volontaires, mais on peut se demander dans quelle mesure ils le sont véritablement. Dans son rapport de 2008 sur la France, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a examiné des cas similaires d'expulsions et s'est inquiété de ce que:

Le caractère « volontaire » de ces retours ne serait pas toujours réel, les opérations de retour étant parfois coordonnées avec des opérations policières intimidantes, voire abusives.¹³

9. La vague actuelle des expulsions suit un schéma similaire à celui observé en 2008 en France par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Ainsi, elles ont souvent lieu à l'aube et laissent les intéressés sans abri.¹⁴ De plus, les Roms expulsés de France ont déclaré avoir accepté de l'argent de l'Etat français – une somme de 300 € - car s'ils ne l'avaient pas fait, leur expulsion se serait déroulée dans des conditions encore plus difficiles.¹⁵

II. Recevabilité

A. Compétence de l'organisation auteur de la réclamation (COHRE)

10. Le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) est la plus importante organisation internationale non gouvernementale de défense des droits de l'homme qui œuvre pour la protection des droits au logement et la prévention des expulsions. Le COHRE organise notamment des actions de sensibilisation, s'occupe

⁹ Idem, p. 2.

¹⁰ Idem

¹¹ Circulaire confidentielle du 5 août 2010 du directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur concernant « l'évacuation des campements illicites »; voir pièce jointe n° 1.

¹² Idem

¹³ Memorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, Doc. commDH(2008)34, par. 149 (20 novembre 2008).

¹⁴ Centre européen des droits des Roms, Submission in Relation to the Analysis and Consideration of Legality under EU Law of the Situation of Roma in France [Mémoire relatif à l'analyse et à l'examen de la légalité de la situation des Roms en France au regard du droit européen] (27 août 2010).

¹⁵ Idem

d'un programme d'éducation et de formation, mène de multiples travaux de recherches et, a à son actif de nombreuses publications. Il est enregistré aux Pays-Bas depuis 1994 et coordonne ses activités au niveau mondial depuis son siège sis à Genève, en Suisse. Des informations complémentaires concernant l'organisation peuvent être consultées sur le site internet: www.cohre.org.

11. Le COHRE soumet la présente réclamation collective au Secrétaire exécutif¹⁶, agissant au nom du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, et ce conformément au mécanisme de réclamation collective établi par le Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995 aux fins de garantir la pleine réalisation des droits sociaux pour tous.¹⁷

12. Aux termes de l'article 1 (b) du Protocole additionnel, les Hautes Parties contractantes reconnaissent le droit des organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe de soumettre des réclamations collectives.¹⁸ Le COHRE est doté du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, et figure sur la liste des organisations internationales non gouvernementales autorisées à présenter des réclamations collectives arrêtée par le Comité gouvernemental.

13. Contrairement aux instances visées aux articles 1(c) et 2 (1) du Protocole additionnel, les organisations internationales non gouvernementales habilitées à soumettre des réclamations collectives ne doivent pas nécessairement relever de la juridiction de la Haute Partie contractante mise en cause. Le COHRE peut ainsi présenter une réclamation collective contre les pays qui ont ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte révisée, ou les deux, et qui ont accepté d'être liés par le mécanisme de réclamations collectives, sans préjudice de toute autre condition de recevabilité.

B. Applicabilité de la Charte sociale européenne révisée et de la procédure de réclamations collectives à la France

14. La France est partie à la Charte sociale européenne révisée de 1996 et au Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.

15. La France a signé la Charte sociale européenne le 18 octobre 1961 et l'a ratifiée le 9 mars 1973. Le texte a pris effet pour la France le 8 avril 1973. La France a signé la Charte sociale européenne révisée (Charte révisée) le 3 mai 1996 et l'a ratifiée le 7 mai 1999. Ce texte a pris effet pour la France le 1^{er} juillet 1999. La France a accepté d'être liée par tous les articles de la Partie II de la Charte révisée.

16. La France a signé le 9 novembre 1995 le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives et l'a ratifié le 7 mai 1999. Ce

¹⁶ Conformément à l'article 22, Partie VIII du Règlement du CEDS, entré en vigueur le 29 mars 2004 en remplacement du Règlement du 9 septembre 1999.

¹⁷ Voir le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, Série des traités européens n° 158 (ci-après « le Protocole additionnel »).

¹⁸ Liste des organisations internationales non gouvernementales (OING) habilitées à présenter des réclamations collectives, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 11 juillet 2008.

texte a pris effet pour la France le 1^{er} juillet 1999.

III. Bien-fondé

17. Les questions fondamentales relatives au caractère inadéquat des logements attestent des manquements à l'article 31, paragraphes 1 et 2, et à l'article 16, lus isolément et en liaison avec l'article E. Le COHRE espère que le Comité, comme il l'a fait dans la décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009 concernant la réclamation n° 51/2008, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réaffirmera que ces violations premières concernent la présente réclamation.

18. La situation de fait exposée ci-dessus – avec la politique délibérée d'évacuation forcée et d'expulsion massive de Roms – porte en elle des manquements supplémentaires à la Charte sociale européenne révisée. Elle est notamment contraire à l'article 31, lu seul ou en combinaison avec l'article E de la Charte révisée, ainsi qu'à l'article 19 § 8, lu seul ou en combinaison avec l'article E de la Charte révisée.

A. Article 31: Droit à un logement d'un niveau suffisant

19. L'article 31 de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée est ainsi libellé:

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.¹⁹

20. L'article E de la Partie V de la Charte sociale européenne révisée dispose ce qui suit:

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.²⁰

21. En tant que droit social, le droit à un logement d'un niveau suffisant emporte trois obligations générales: celle de respecter ce droit en s'abstenant de toute

¹⁹ Charte sociale européenne révisée, article 31, (STE n° 163), entrée en vigueur le 7 janvier 1999.

²⁰ Charte sociale européenne révisée, article E, (STE n° 163), entrée en vigueur le 7 janvier 1999.

ingérence quant à la nature du logement présentement occupé; celle de protéger ce droit en veillant à ce qu'aucun intervenant, y compris de la sphère privée, n'y porte atteinte, et celle de satisfaire à ce droit en procurant un logement à ceux qui sont dans l'incapacité d'y pourvoir par eux-mêmes.

22. Concernant la troisième obligation, le Comité a réaffirmé, dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, qu'en vertu de l'article 31, « l'obligation consiste [pour l'Etat partie] à prendre des mesures effectives pour que des résultats soient qualitativement et quantitativement atteints »²¹. En outre, le Comité a estimé que « la jouissance effective de certains droits fondamentaux suppos[ait] une intervention positive de l'Etat: celui-ci doit prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit en question ».²² Il a également considéré que « pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. »²³

23. Pour justifier l'expulsion des Roms, qu'ils soient de nationalité française ou non, le Gouvernement français a fait valoir qu'ils vivaient dans des logements qui n'étaient pas d'un niveau suffisant. Or, le fait que de nombreux Roms habitent dans des logements de qualité médiocre atteste bien de l'incapacité ou de l'absence de volonté de la France de satisfaire à son obligation de respecter le droit à un logement d'un niveau suffisant. Le Comité a d'ailleurs indiqué à plusieurs reprises que les mauvaises conditions de logement des Roms dans les campements constituaient une violation de l'article 31§1.²⁴

24. En cas de manquement, la solution ne peut consister en une violation de l'obligation de respecter le droit à un logement d'un niveau suffisant en procédant à des expulsions.

25. Dans une affaire dont les faits étaient similaires à ceux observés en France, le Comité européen des Droits sociaux a estimé que la pratique des expulsions était contraire à l'article 31§ 2. En effet, dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, le Comité a jugé que l'expulsion de Roms de leurs campements constituait une violation de l'article 31§ 2 de la Charte révisée, combiné à l'article E.²⁵

26. Il a estimé à cette occasion que « les Etats parties [devaient] s'assurer que, lorsque des procédures d'expulsion sont mises en œuvre, celles-ci soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des

²¹ *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, par. 30.

²² *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, par. 35.

²³ *Mouvement international ATD quart monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 61.

²⁴ *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 10 juillet 2010, par. 59; *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, par. 50.

²⁵ *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005.

personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement. »²⁶ . Il a ajouté que « la loi [devait] également préciser les modalités de l'expulsion, en indiquant par ailleurs les moments auxquels elle ne peut avoir lieu (de nuit ou pendant l'hiver), définir des voies de recours juridiques et offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice », et « assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale. »²⁷

27. Le Comité a réaffirmé l'interdiction des expulsions en 2010, dans sa décision concernant la réclamation *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*. Il a précisé que les expulsions s'apparentaient à « une violation aggravée » lorsque « les mesures violant les droits de l'homme visent et touchent expressément des groupes vulnérables » et « en cas de passivité des pouvoirs publics qui non seulement ne prennent pas de mesures appropriées à l'encontre des auteurs de ces violations, mais concourent à cette violence. »²⁸

28. Comme indiqué ci-dessus, les mesures mises en cause dans l'espèce visent à l'évidence un groupe vulnérable. Il convient de répéter qu'outre l'effet discriminatoire qui résulte de ce que la population rom est ciblée de manière disproportionnée, on constate ici une volonté discriminatoire manifeste. Selon les termes de la circulaire interne du 5 août 2010 diffusée aux chefs de la police et signée du Directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur, « trois cent campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici trois mois, en priorité ceux des Roms »²⁹ et « il revient donc, dans chaque département, aux préfets [représentants de l'Etat] d'engager une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux de Roms. »³⁰

29. Le Comité a estimé que l'« article E interdi[sait] non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte » et que « la discrimination [pouvait] aussi résulter de l'absence de prise en compte effective et appropriée de toutes les différences pertinentes ou de l'absence de mesures propres à assurer que les droits et avantages collectifs ouverts à tous sont effectivement accessibles à tous. »³¹

30. Il a considéré qu'il y avait violation de l'article 31 § 2 dans la réclamation *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie* ; le cas était similaire, dans les faits, à celui exposé ci-dessus, notamment en ce qui concerne la volonté et l'effet discriminatoires, l'absence de solution de relogement, le manque de mécanismes de protection s'appuyant sur une procédure régulière, et l'usage de la force.

²⁶ *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, par. 41.

²⁷ *Idem*

²⁸ *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 10 juillet 2010, par. 76.

²⁹ Circulaire confidentielle du 5 août 2010 du Directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur concernant l'« Evacuation des campements illicites »; voir pièce jointe n° 1.

³⁰ *Idem*

³¹ *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 6 juillet 2010, par. 35.

31. Force devrait donc être au Comité européen des Droits sociaux de déclarer que la France n'a pas respecté l'article 31 § 2 pour avoir expulsé de leur logement des Roms, qu'ils soient ressortissants français ou non.

B. Article 19 § 8 - Interdiction des expulsions massives

32. L'article 19 § 8 de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée dispose ce qui suit.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie, les Parties s'engagent: ... à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.³²

33. Ici aussi, l'article E de la Partie V de la Charte sociale européenne révisée garantit que:

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.³³

34. Ainsi qu'il ressort des faits présentés ci-dessus, la France a expulsé des Roms en masse, sans respecter la Charte sociale européenne révisée.

35. Dans la décision sur le bien-fondé rendue le 6 juillet 2010 dans la réclamation n° 58/2009 *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. l'Italie*, le Comité a estimé qu'il fallait entendre par « expulsion collective » toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure [était] prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe.

36. Pour être conforme à la Charte sociale européenne révisée, l'expulsion pour contravention à l'ordre public ou aux bonnes mœurs doit constituer la sanction de faits délictueux et être prononcée par un juge ou sous le contrôle d'un juge.³⁴ De plus, les membres de la famille qui ont rejoint une personne qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ne peuvent être expulsés en conséquence de son expulsion.³⁵

³² Charte sociale européenne révisée, article 19§8 (STE n° 163), entrée en vigueur le 7 janvier 1999.

³³ Charte sociale européenne révisée, article E (STE n° 163), entrée en vigueur le 7 janvier 1999.

³⁴ Voir réclamation n° 58/2009, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. l'Italie*, décision sur le bien-fondé du 6 juillet 2010, par. 151.

³⁵ Voir réclamation n° 58/2009, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. l'Italie*, décision sur le bien-fondé du 6 juillet 2010, par.152.

37. Etant donné que les Roms ont été contraints de quitter la France en masse, sans qu'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chaque individu ait été réalisé au regard des critères précités, la France a agi en violation de l'article 19§8 de la Charte sociale européenne révisée, lu seul et en liaison avec l'article E.

IV. Conclusion

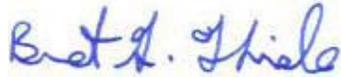
38. Le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) prie respectueusement le Comité européen des Droits sociaux de conclure à la violation par la France de ses obligations légales au titre de la Charte sociale européenne révisée, en particulier ses articles 31§2 et 19§8, lus seuls et en liaison avec l'article E.

39. Les Roms évacués et/ou expulsés de force doivent voir leur droit au retour et leur droit à obtenir la restitution de leur logement respectés et garantis.

40. Les Roms évacués et/ou expulsés de force doit recevoir une indemnisation juste et équitable pour tous les préjudices liés à leur éviction et à leur expulsion.

41. Le COHRE se réserve le droit d'apporter des modifications à la présente réclamation.

Formule de politesse et signatures.



Bret G. Thiele
Avocat
Expert principal – Service du contentieux
Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)



Salih Booker
Directeur général
Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)