

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



18 mars 2011

Pièce n° 2

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

MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE

enregistrée au Secrétariat le 10 mars 2011



**MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES**

Paris, le 10 mars 2011

**DIRECTION
DES AFFAIRES JURIDIQUES**

Le ministre des affaires étrangères

Sous-direction des droits de l'homme

A

Rédactrice : Diarra Dime Labille
Téléphone : 01-53-69-36-28
Fax : 01-53-69-36-74
diarra.dime-labille@diplomatie.gouv.fr

**Monsieur le secrétaire exécutif de la Charte
sociale européenne**

Conseil de l'Europe
Direction générale des droits de l'homme

N° DJ/DDL

Objet : réclamation collective n° 63/2010 Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France

1. Par courrier en date du 28 janvier 2011, le Comité européen des droits sociaux a bien voulu communiquer au Gouvernement français la réclamation collective n° 63/2010 introduite par le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) en vertu de l'article 7§1 du protocole additionnel à la Charte sociale européenne et a invité ce dernier à présenter un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.
2. Ce mémoire constitue la réponse du gouvernement français aux allégations de la COHRE tendant à rejeter les arguments présentés.

I. Les Grieffs invoqués

3. L'organisation réclamante allègue que l'évacuation forcée des camps illicites de roms ainsi que les expulsions dont les citoyens roumains et bulgares en situation irrégulière ont fait l'objet en France étaient contraires à la Charte sociale européenne.
4. Plus précisément, le COHRE estime ainsi insuffisante l'application par la France des **articles 19§ 8 et 31 de la Charte sociale européenne révisée**, qui concernent respectivement :
 - l'expulsion des travailleurs migrants
 - **l'accès à un logement d'un niveau suffisant.**
5. Il invoque enfin, combiné à ces dispositions, **l'article E de la Charte concernant la non-discrimination.**

II. La réponse du Gouvernement français aux allégations de la partie requérante

6. A titre liminaire, le Gouvernement entend préciser le régime applicable à l'expulsion, hors du territoire français des ressortissants étrangers en situation irrégulière, afin d'éviter la confusion que la formulation de la réclamation présentée par le COHRE pourrait entretenir.
7. Le droit de l'entrée et du séjour des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles est régi par la directive 2004/38/CE.
8. En vertu de l'article 5 de la directive 2004/38/CE, les citoyens de l'Union disposent d'un droit d'entrée sur le territoire des Etats membres et aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peuvent leur être imposés.
9. Par ailleurs, en vertu de l'article 6 de la directive 2004/38/CE, les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.
10. En revanche, en vertu de l'article 7 de la directive 2004/38/CE, le droit au séjour de plus de trois mois du citoyen de l'Union est soumis à un certain nombre de conditions. **Ainsi, disposent de ce droit au séjour les personnes ayant la qualité de travailleur salarié ou non salarié dans l'Etat membre d'accueil, celles disposant de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil, ou encore celles inscrites dans un établissement d'enseignement et disposant d'une assurance maladie et de ressources suffisantes.**
11. Il en résulte qu'un ressortissant de l'Union peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement s'il ne remplit plus les conditions lui conférant un droit au séjour.
12. **Ainsi, si, compte tenu notamment des dispositions transitoires de l'acte d'adhésion, un ressortissant roumain ou bulgare ne remplit plus ces conditions, il peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement.**
13. En outre, la liberté d'installation et d'aller et venir, essentielle dans tout Etat de droit, doit néanmoins être encadrée afin d'assurer le respect des autres libertés individuelles et de l'intérêt général. A cet égard, la Recommandation (2005)4 du Comité des ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe précise elle-même, en son point II.3. concernant le « *choix de vie* » que, si « *les autorités nationales, régionales et locales devraient faire en sorte que chacun bénéficie de toutes les conditions nécessaires à la pratique du mode de vie choisi* », cela doit néanmoins se faire « *en fonction des ressources disponibles et des droits des tiers, dans le cadre juridique relatif aux constructions, à l'aménagement du territoire et à l'accès à des terrains privés* ».
14. Ainsi des modalités d'expulsion peuvent exister, en particulier en cas d'occupation illicite des sites ou d'atteinte portée à des intérêts individuels ou collectifs. Dans sa décision du 8 décembre 2004 sur le bien-fondé de la réclamation n° 15/2003 (*Centre européen des droits des Roms c. Grèce*), votre Comité indiquait que « *l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux* ». Les conditions en

sont néanmoins que les critères de l'occupation illégale ne soient pas « *compris de manière exagérément extensive* », et que l'expulsion soit « *prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérées conformément à ces règles* » (§ 51).

Sur l'offre de logement aux migrants Roms en situation régulière :

15. Un certain nombre de Roms, principalement originaires de Roumaine, Bulgarie, se sont récemment installés en France. Leur situation est diverse. Ces personnes peuvent posséder ou non un titre de séjour, être demandeurs d'asile ou encore « sans-papiers ». Ces populations sont estimées à une dizaine de milliers.
16. Les populations roms migrantes vivant en France sont soumises à différents régimes selon leur pays d'origine. Les ressortissants roumains et bulgares bénéficient, depuis le 1er janvier 2007, date de l'entrée de leurs pays dans l'Union européenne, de la liberté de circulation et du droit de séjourner sur le territoire des États membres, sous réserve de satisfaire, à l'instar de tous les ressortissants des États membres de l'Union, à la condition requise par la réglementation européenne de posséder des ressources suffisantes et une couverture sociale¹. **Les Roms en situation régulière peuvent ainsi bénéficier des structures d'accueil mises en place sur le territoire, au même titre que les nationaux.**
17. Il importe néanmoins de préciser que **beaucoup de migrants roms se trouvent sur le territoire en situation irrégulière**. En effet, lorsque les ressortissants communautaires concernés ne disposent pas des moyens d'existence suffisants pour ne pas devenir - selon les termes de la directive 2004/38/CE transposée dans le CESEDA - une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil, ils n'ont pas droit au séjour. **Ces règles s'appliquent bien évidemment de la même manière à tous les ressortissants communautaires.**
18. La présence en France de ces personnes, lorsqu'elles sont démunies de moyens d'existence, soulève d'évidentes difficultés puisqu'elles ne remplissent pas les conditions du droit de séjour. N'ayant pas vocation à se maintenir sur le territoire national, elles sont en conséquence susceptibles de faire l'objet de décisions préfectorales les obligeant à quitter le territoire national. L'éloignement du territoire, lorsqu'il est mis en œuvre, s'accompagne néanmoins d'une prise en charge humanitaire et financière des individus concernés.
19. Concernant les ressortissants roumains et bulgares, des rapatriements humanitaires ont ainsi été organisés par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) en faveur de Roumains et Bulgares qui séjournaient en France en situation de grande précarité². Ces opérations, conduites en coordination notamment avec les ambassades des pays concernés et des associations, ont permis de proposer aux intéressés les aides prévues par le programme de retour humanitaire géré par l'ANAEM, auquel peut prétendre tout étranger en situation de dénuement (notamment une aide financière de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant).

¹ Pour les ressortissants non-communautaires, l'entrée dans l'espace Schengen pour un court séjour est subordonnée à des formalités plus importantes (passeport et visa "Schengen" valables, ressources financières suffisantes notamment).

² La circulaire du 7 décembre 2006 relative à l'aide au retour volontaire ou au retour humanitaire met en place une procédure de retour dite « humanitaire ». Cette circulaire permet de proposer un rapatriement dans leur pays d'origine ou d'accueil aux étrangers en situation de dénuement ou de grande précarité, y compris pour les ressortissants communautaires. Lorsque le retour s'effectue par l'ANAEM, le voyage est payé.

20. En complément de ces aides au retour, les personnes intéressées ont reçu des informations sur le programme d'aide à la réinsertion économique mené par l'ANAEM en Roumanie, qui permet aux migrants rentrés dans ce cadre de bénéficier d'un suivi social à l'arrivée et, pour ceux qui souhaitent créer une activité économique, d'une aide au montage et au financement d'un microprojet économique, à hauteur de 3 660 euros par projet.
21. Il est évident que des solutions ne pourront durablement être apportées pour améliorer la situation de ces personnes qu'à la condition que les États dont les intéressés sont ressortissants poursuivent la mise en oeuvre d'une politique active d'insertion sociale. Toute initiative visant, dans cette perspective, à soutenir l'effort des États concernés est encouragée par la France. À cet égard, plusieurs programmes européens ont commencé à mettre en oeuvre des projets de soutiens financiers et des actions de promotion sociale.
22. Pour autant et bien que les politiques d'insertion des roms relèvent en premier des Etats dont ils sont les ressortissants, les autorités françaises ont mis en place plusieurs actions en faveur de ces populations.
23. Bien souvent, les Roms étrangers, même en situation régulière, s'installent sans autorisation sur des terrains non aménagés. Leurs conditions de vie sont très précaires. Face à ces situations difficiles, certaines collectivités volontaires ont apporté une solution. En région Ile-de-France, le département de Seine St Denis qui compte plusieurs campements édifiés spontanément par des familles Roms a favorisé le développement de villages d'insertion pour ceux qui sont appelés à vivre durablement en France. Les conditions de vie très précaires des familles posaient non seulement des problèmes de sécurité et d'ordre public mais également d'insalubrité et de santé publique. Plusieurs villages d'insertion ont été ouverts à Saint Denis, Aubervilliers, Saint Ouen, Bagnolet et Montreuil. Cela a nécessité un fort investissement de l'Etat en collaboration avec les collectivités locales concernées.
24. Cette collaboration a permis de concrétiser plusieurs projets pour l'insertion durable des familles aussi bien sur le plan économique et social que sur le plan du logement. Tout d'abord, il a été nécessaire de mettre en oeuvre une première étape permettant leur accueil temporaire. L'Etat est intervenu en finançant des maîtrises d'oeuvre urbaine et sociale (Mous) pour effectuer le diagnostic social des familles et la recherche des solutions de logement durable. En 2010, six « Mous » ont été engagées en Seine Saint Denis pour ces villages d'insertion, pour un montant total de 844 000 €. Les villes de Lille, Marseille et Lyon réfléchissent également à la réalisation de villages d'insertion.
25. Les fonds structurels européens et notamment le fonds européen de développement régional (Feder) peuvent être mobilisés pour accompagner l'insertion des communautés marginalisées. Le règlement n° 437/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 modifiant le règlement Feder ouvre de nouvelles perspectives en matière de cohésion économique et sociale en permettant, à travers la mobilisation du Feder, de financer des logements en direction des groupes vulnérables pour combattre leur exclusion. L'intervention dans le domaine du logement doit s'inscrire dans le cadre d'une approche intégrée s'ajoutant à d'autres types d'intervention dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'inclusion sociale, de l'emploi.
26. **En tout état de cause, ces mesures ne peuvent concerner que les roms en situations régulière. En l'espèce, il est admis que les ressortissants roumains et bulgares ayant fait l'objet de mesure d'éloignement ne pouvaient pas justifier de la régularité de leur séjour sur le territoire français.**

Sur l'allégation d'expulsion massive :

27. A titre liminaire, les autorités françaises rappellent une nouvelle fois que l'ensemble des mesures d'évacuation des campements illicites ou d'éloignement s'est déroulé dans le plein respect de la légalité et sous le contrôle étroit du juge. Ces mesures d'évacuation ont été prises dans le but de maintenir l'ordre public et sauvegarder la sécurité intérieure dans le cadre des responsabilités qui incombent à l'Etat, conformément à l'article 72 TFUE. En cela, ces mesures sont conformes à l'article 19 §8 de la Charte qui vise à garantir aux « *travailleurs résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat membre 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 ;* »
28. Il convient de souligner que ce sont environ 80 000 mesures d'éloignement qui sont prononcées chaque année à l'égard de tous les ressortissants étrangers en séjour irrégulier, qu'ils soient ressortissants de l'Union européenne ou ressortissants de pays tiers. En 2009, un total de **80 522** mesures ont été prononcées, et pour le premier semestre 2010, ce nombre s'élève à **38 501**. Les ressortissants bulgares et roumains représentent 5,2 % des mesures ainsi prononcées en 2009 et 6,42 % en 2010.
29. Concernant plus précisément l'allégation de l'organisation réclamante sur la prohibition des expulsions collectives, le Gouvernement rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu à préciser dans sa jurisprudence, la définition de la notion d'expulsion collective, au sens de l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme : il s'agit de « *toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est 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.* »
30. Toutefois, le fait que plusieurs étrangers fassent l'objet de décisions semblables ne permet pas en soi de conclure à l'existence d'une expulsion collective, lorsque chaque intéressé a pu individuellement faire valoir devant les autorités compétentes les arguments qui s'opposaient à son expulsion (*Andric c. Suède* (déc.), n° 45917/99, 23 février 1999 ; *Sultani c. France* req n° 45223/05, 20 décembre 2007, *Ghulami c France* ; n° 45302/05, 7 avril 2009).
31. En l'espèce, la circonstance même que les roms, qui ont fait l'objet de mesure d'éloignement, ont bénéficié de l'aide personnalisée au retour, montre que leur situation a fait l'objet d'un examen individualisé.
32. En tout état de cause, les roms en situation irrégulière bénéficient des mêmes garanties procédurales que les ressortissants qui font l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'expulsion.
33. Pour mémoire et pour l'information du Comité, en France, le préfet est l'autorité habilitée en principe à prendre une décision d'éloignement (arrêté de reconduite à la frontière, obligation de quitter le territoire et arrêté d'expulsion).
34. Avant de prendre une décision d'éloignement, **il est procédé par l'administration à un examen individuel et circonstancié de la situation personnelle de l'étranger, sur la base principalement :**

- des auditions menées par le service interpellateur (police ou gendarmerie), en fonction des déclarations faites par l'étranger, en cas d'interpellation sur la voie publique ;
 - des données enregistrées dans le fichier national des étrangers, si l'étranger est connu de l'administration et déjà enregistré dans le fichier (existence ou non d'une demande de titre de séjour, existence d'un précédent refus de titre de séjour, situation au regard de l'asile, éventuelle mesure d'éloignement antérieure)
35. Toute décision d'éloignement est prise par écrit, revêtue de la signature du préfet ou d'un fonctionnaire désigné par lui et ayant délégation de signature, et notifiée à l'étranger, avec l'assistance d'un interprète si nécessaire.
36. A ces règles, s'ajoutent des garanties juridictionnelles, notamment la saisine du juge administratif, au besoin par la procédure du référé.
37. Les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière ainsi que les obligations de quitter le territoire sont jugés selon une procédure d'urgence par le juge administratif, qui statue au fond.
38. Pour saisir le tribunal, l'étranger placé en centre de rétention est assisté par des personnes morales, en pratique des associations ayant pour objet l'aide aux étrangers ayant passé une convention avec l'Etat, qui l'aide à faire valoir ses droits, notamment devant le tribunal administratif. L'étranger a en outre le droit de demander au tribunal un avocat commis d'office, s'il n'en a pas.
39. Le formalisme pour la saisine du tribunal administratif est très réduit. La procédure juridictionnelle est à la fois écrite et orale. L'étranger, obligatoirement assisté gratuitement par un interprète à l'audience s'il le demande, peut faire valoir pendant l'audience tous les éléments qu'il souhaite porter à la connaissance du juge.
40. Le juge administratif, régulièrement saisi, statue contradictoirement après une audience publique, sur la base du dossier devant lui par l'étranger et des observations présentées par l'étranger et celles que le préfet lui transmet (le préfet est aussi convoqué à l'audience). Le préfet peut produire de lui-même ou recevoir l'ordre par le juge, en vertu de ses pouvoirs d'instruction (procédure inquisitoire), de produire différentes pièces du dossier de l'étranger ayant servi à prendre la mesure d'éloignement, de manière à ce que ces pièces soient débattues contradictoirement à l'audience. Les moyens de preuve sont libres devant le juge administratif.
41. En fonction de l'argumentation développée devant lui, le juge administratif vérifie :
- la régularité de la procédure ayant conduit à la prise de la décision d'éloignement (régularité de la procédure consultative préalable), de la décision prise (caractère suffisant de la motivation pour comprendre la décision par elle-même ; compétence juridique de l'autorité ayant signé la décision) ;
 - **l'existence d'un examen individuel par l'administration de la situation de l'étranger avant la prise de décision ;**
 - le bien-fondé de la décision elle-même (absence de détournement de procédure, respect des conditions légales pour la prise d'une décision d'éloignement et en particulier des interdictions de l'éloignement pour les cas de protection, notamment l'état de santé, absence de droit à un titre de séjour délivré de plein droit³, absence d'atteinte excessive au droit à

³ Lorsque la décision d'éloignement fait suite à un refus de titre de séjour, l'étranger peut contester la régularité et le bien-fondé du refus pour contester la décision d'éloignement devant le juge administratif, par la voie de l'exception.

une vie privée et familiale normale, absence de risque de mauvais traitement en cas de retour au pays, prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants, le cas échéant, etc.).

42. **Il y a ainsi lieu de constater que toute mesure d'éloignement donne lieu à un examen circonstancié de la situation de chaque personne, dans le respect du principe de proportionnalité et sous le contrôle exigeant du juge**

Sur l'allégation de discrimination et de ségrégation raciales :

43. **Se fondant sur une circulaire en date du 5 août 2010, l'organisation réclamante estime que les autorités françaises ont pris des mesures discriminatoires envers les roms, qui ont été la principale cible de ladite circulaire, relative à l'évacuation des campements illicites.**
44. le Gouvernement attire l'attention du comité sur la circulaire précitée qui a immédiatement été annulée et remplacée par une nouvelle circulaire du 13 septembre 2010, signée par le Ministre de l'intérieur.
45. Au demeurant, depuis le mois d'août, plus de 550 campements illicites ont été évacués. Les campements illicites des gens du voyage, « personnes dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles » (loi 2000-614 du 5 juillet 2000), qui sont français, ont représenté plus des 2/3 des évacuations et un peu plus de 80 % des personnes concernées. Par ailleurs, sept opérations concernant une centaine de personnes ont visé des campements illicites de ressortissants de pays tiers (Vietnam, Soudan, Iran, Irak, Afghanistan...). Toutes ces opérations d'évacuation des campements illicites se sont déroulées sous le contrôle du juge.
46. **Ces mesures ont visé à maintenir l'ordre public et à sauvegarder la sécurité intérieure, dans le cadre des responsabilités du Gouvernement français sans viser des populations en raison de leur origine ethnique.**
47. **A toutes fins utiles, la commission européenne, saisie de cette question, a conclu à la conformité des mesures l'évacuation et d'expulsion qui ont visé les roms dans le courant de l'été 2010.**

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement conclut donc à l'absence de violation des articles 19 § 8 et 31 de la Charte sociale révisée, combinés avec l'article E, étant entendu que les roms qui ont été éloignés du territoire français l'ont été suivant une procédure individualisés et que, dans la mesure où ils étaient en situation irrégulière, les dispositions de la Charte sur le droit au logement ne peuvent leur être appliquées.

Anne-Françoise TISSIER

Sous-directrice des droits de l'homme

Même en l'absence de demande de titre de séjour, l'étranger peut faire valoir qu'il peut bénéficier, en vertu de la loi, d'un titre de séjour parce qu'il remplit les conditions légales, ce qui entraîne l'annulation de la mesure d'éloignement par le juge.