



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

19 avril 2013

Pièce n° 1

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Irlande
Réclamation n° 100/2013

RECLAMATION

Enregistrée au secrétariat le 16 avril 2013

SOMMAIRE

I PARTIES

I.1 L'Etat partie.....	2
I.2 L'organisation auteur de la réclamation.....	2

II EXPOSÉ DES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

II.1 Jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux.....	2
II.2 Autres normes juridiques internationales relatives au droit au logement.....	4
II.3 Interdiction de toute discrimination – notamment ethnique et raciale – dans l'accès au logement.....	6

III DROIT INTERNE PERTINENT

III.1 Législation encadrant la violation de propriété privée (<i>criminal trespass legislation</i>) : loi de 1994 (modifiée) relative à l'ordre public (<i>Public Order Act 1994 [as amended]</i>).....	7
III.2 Dispositif de l'article 10 (<i>Section 10 Notices</i>) : loi de 1992 relative au logement (dispositions diverses) [<i>Housing (Miscellaneous Provisions) Act 1992</i>] telle que modifiée par la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des <i>Travellers</i> (<i>Housing [Traveller and Accommodation] Act 1998</i>) et par la loi de 2002 relative au logement (dispositions diverses) [<i>Housing (Miscellaneous Provisions) Act 2002</i>].....	9
III.3 Loi de 1993 relative aux routes (<i>Roads Act 1993</i>).....	12
III.4 Loi de 2000 relative à l'aménagement et au développement du territoire (<i>Planning and Development Act 2000</i>).....	13
III.5 Loi de 1948 relative aux collectivités locales (services sanitaires) [<i>Local Government (Sanitary Services) Act 1948</i>].....	14
III.6 Loi de 1878 sur la santé publique (<i>Public Health [Ireland] Act 1878</i>), telle que modifiée par la loi de 1992 relative à l'Agence de protection de l'environnement (<i>Environmental Protection Agency Act 1992</i>).....	15

IV VIOLATIONS DES ARTICLES 16, 17 ET 30, LUS EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E

IV.1 CONTEXTE : LES GENS DU VOYAGE (<i>TRAVELLERS</i>) EN IRLANDE.....	15
IV.2 EXPULSIONS.....	16
IV.2.i LÉGISLATION ENCADRANT LES EXPULSIONS.....	16
Loi relative à l'ordre public (<i>Public Order Act</i>).....	16
Dispositif de l'article 10 (<i>Section 10 Notices</i>).....	20
IV.2.ii EXÉCUTION CONCRÈTE DES EXPULSIONS.....	22
IV.3 QUALITÉ DE L'OFFRE DE SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT DESTINÉES AUX <i>TRAVELLERS</i>	24
IV.3.i ABSENCE D'UNE OFFRE SUFFISANTE DE SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT.....	24
IV.3.ii ABSENCE D'UN CADRE LÉGISLATIF SUFFISAMMENT CONTRAIGNANT.....	27
IV.3.iii INADÉQUATION DES AIRES EXISTANTES.....	28

V RÉSUMÉ.....	31
---------------	----

ANNEXES I À V

I PARTIES

I.1 L'Etat partie

1. L'Irlande a signé et ratifié la Charte sociale européenne révisée, et a accepté le système de réclamations collectives le 4 novembre 2000. Elle avait signé la Charte sociale européenne de 1961 le 18 octobre 1961 et l'avait ratifiée le 7 octobre 1964¹.

I.2 L'organisation auteur de la réclamation

2. La réclamation est présentée par le Centre européen des droits des Roms (« le CEDR »), organisation internationale non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et habilitée à déposer des réclamations collectives en vertu de l'article 1 c) du Protocole additionnel de 1995.
3. La réclamation s'appuie sur des études menées de 2005 à aujourd'hui en collaboration étroite avec le Mouvement irlandais des Gens du voyage (*Irish Traveller Movement – ITM*), un réseau national composé d'organisations et d'acteurs jouant un rôle actif au sein de la communauté des *Travellers*².

II EXPOSÉ DES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

4. La présente réclamation collective soutient que le Gouvernement irlandais n'a pas assuré de manière satisfaisante l'application des articles 16 et 30 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »), notamment pour ce qui concerne le logement des Gens du voyage (les « *Travellers* ») en Irlande. Nombre des actions et omissions du Gouvernement s'analysent en outre en une violation du droit de leurs enfants à une protection sociale, juridique et économique (article 17). Le CEDR allègue que, nonobstant le caractère autonome de ces violations des droits prévus par l'article 17, cette disposition est à lire en combinaison avec l'article E de la Charte, qui garantit une jouissance des droits sans discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique.

II.1 Jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux

5. Le droit au logement est traité comme un moyen d'assurer la protection économique, juridique et sociale de la famille et son plein développement (article 16), de même que le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30). Comme l'a fait observer le Comité, il existe d'importants chevauchements entre les divers articles de la Charte protégeant le droit au logement. Dans sa décision se rapportant à la réclamation *CEDR c. Bulgarie*, il a ainsi noté que :

« [...] à l'instar de nombreuses autres dispositions de la Charte, les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31 »³.

6. La jurisprudence toujours plus abondante du Comité concernant le droit au logement le définit comme un ensemble de droits au-delà du simple droit à un toit. Le droit au logement permet l'exercice de nombreux autres droits – tant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels. Il revêt aussi une importance

¹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/SignaturesRatifications_en.pdf

² <http://www.itmtrav.ie/>

³ *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, 6.

capitale pour la famille⁴. Le Comité a indiqué clairement que le droit au logement doit être entendu comme un droit à un logement *d'un niveau suffisant*.

7. Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation *CEDR c. Bulgarie*, il a rappelé ce qui suit au sujet de l'article 16 :

L'article 16 garantit un logement d'un niveau suffisant pour la famille ; il faut entendre par là un logement présentant des structures saines, doté de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité), d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe, et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux⁵. La fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être considérée comme une solution satisfaisante et les personnes concernées doivent se voir proposer un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables⁶. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale⁷.

8. Le Comité a également affirmé que le droit au logement, tel que protégé par les articles 16 et 31, peut entraîner diverses obligations incombant aux Etats membres à l'égard de différents groupes et nécessiter la mise en œuvre de mesures d'intervention positive⁸.
9. Il a aussi indiqué clairement que, même si remplir leurs obligations en matière de droit au logement constitue une entreprise exigeante en temps et en ressources, les Etats membres n'en sont pas moins tenus d'élaborer et mettre en œuvre des plans réalistes. Dans la réclamation *CEDR c. Bulgarie*, le Comité a considéré que la jouissance effective de certains droits fondamentaux suppose une intervention positive de l'Etat⁹ et a identifié les mesures juridiques et pratiques propres à assurer une protection efficace.
10. Le logement constitue un préalable essentiel à la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale exigée par l'article 30. Selon le Comité, le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain¹⁰. C'est pourquoi l'article 30 exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la

⁴ *CEDR c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, 8.

⁵ *Ibid.*, par. 35.

⁶ *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé, p. 11.

⁷ *CEDR c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé, p. 5-8.

⁸ Le Comité rappelle que l'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation d'assurer qu'en l'absence de motifs objectifs et raisonnables (voir paragraphe E, Partie V de l'Annexe), tout individu ou groupe de personnes présentant des caractéristiques particulières puisse dans les faits jouir des droits inscrits dans la Charte. Ce raisonnement est applicable aux familles roms. De plus, ainsi qu'il a été indiqué dans la décision relative à la réclamation introduite par *Autisme Europe (Autisme Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 52), « l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs » [...] Dans tous les mémoires soumis par le Gouvernement, celui-ci souligne le fait que la législation contient des garanties adéquates pour la prévention de la discrimination. Le Comité estime toutefois que, s'agissant des familles roms, la simple garantie de l'égalité de traitement ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. Ainsi que rappelé auparavant, il considère que l'article E pose l'obligation de prendre dûment en considération les différences spécifiques et d'agir en conséquence. Cela signifie que, pour intégrer au sein de l'ensemble de la collectivité une minorité ethnique telle que les Roms, des mesures d'intervention positive sont nécessaires », *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé, p. 12. Confirmé dans *FIDH c. Belgique*, réclamation n° 62/2010, décision sur le bien-fondé.

⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰ Observation interprétative relative à l'article 30, voir notamment Conclusions 2003, France.

pauvreté et l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle¹¹. En outre, l'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, qui doivent être affectées aux objectifs de la stratégie¹².

11. Enfin, il faut que les mesures répondent qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de l'exclusion sociale dans le pays concerné¹³.
12. Enfin, le Comité s'est montré de plus en plus soucieux de l'adéquation de l'offre de solutions d'hébergement aux spécificités culturelles. Constatant que certains Roms / Gens du voyage en Europe mènent toujours une existence itinérante, il a conclu, dans les réclamations déposées par le CEDR, à une violation de l'article E par la Grèce, l'Italie, la France et la Belgique au motif de l'insuffisance et de l'inadéquation des aires d'accueil mises à leur disposition¹⁴.
13. S'agissant du droit général à l'éducation consacré par l'article 17, le Comité a indiqué clairement que l'enseignement doit être accessible et efficace et qu'il convient de veiller tout particulièrement à ce que les catégories vulnérables bénéficient du droit à l'éducation¹⁵. Le Mouvement irlandais des Gens du voyage a signalé que les coupes dans les subventions au transport scolaire des *Travellers* avaient des conséquences très préjudiciables sur la capacité de leurs enfants à aller à l'école.

II.2 Autres normes juridiques internationales relatives au droit au logement

14. Un certain nombre de dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ou « Convention européenne des droits de l'homme »)¹⁶ offrent une protection des composantes essentielles du droit à un logement convenable. D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), dans certaines circonstances, la destruction volontaire d'un bien peut être assimilée à un traitement inhumain et dégradant¹⁷. Dans l'affaire *Moldovan et autres c. Roumanie* (n° 2), la Cour a par ailleurs jugé que la responsabilité du gouvernement défendeur était engagée au titre des articles 3 et 8 par les conditions de vie inacceptables des Roms à la suite de la destruction de leurs maisons, opérée avec la complicité des agents de l'Etat¹⁸. L'article 8, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme énonce les garanties suivantes : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. » Cette protection englobe

¹¹ *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé notifiée le 4 février 2008,

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, p. 45-46.

¹² *Conclusions 2005 du Comité européen des Droits sociaux*, Charte sociale européenne révisée, Conclusions relatives aux articles 8, 11, 14, 17, 18, 23, 25, 27, 30 et 31 de la Charte (révisée) concernant la Slovénie.

¹³ Comité européen des Droits sociaux, *Conclusions du Comité européen des Droits sociaux*, Observation interprétative relative à l'article 30, tous pays.

¹⁴ *CEDR c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé, p. 13 ; *CEDR c. Italie*, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé, p. 12 ; *CEDR c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé, p. 24 ; *FIDH c. Belgique*, réclamation n° 62/2010, paragraphes 83 et 121.

¹⁵ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Theme%20factsheets/FactsheetEducation_fr.pdf.

¹⁶ La Convention est entrée en vigueur en Irlande le 3 septembre 1953.

¹⁷ Voir *Mentes et autres c. Turquie (Article 50)*, requête n° 23186/94, arrêt du 24 juillet 1998, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-5820>, et *Selcuk et Asker c. Turquie*, requête n° 23184/94 23185/94, arrêt du 24 avril 1998, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58162>.

¹⁸ *Moldovan et autres c. Roumanie*, requête n° 41138/98 et 64320/01, arrêt du 12 juillet 2005, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69670>, paragraphes 113 et 114.

notamment le droit d'accès¹⁹, le droit d'occupation²⁰ et le droit de ne pas être expulsé, et est en cela étroitement liée au principe de sécurité légale de l'occupation²¹. D'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme s'est longuement étendue, dans sa jurisprudence relative à l'article 8, sur la notion d'« obligations positives », à savoir qu'un Etat contractant doit non seulement limiter son ingérence à ce qui est conforme à l'article 8, mais [...] peut aussi être tenu de protéger la jouissance de ces droits et de faire garantir leur respect dans son droit interne²².

15. Fait significatif, la Cour a reconnu le droit d'une minorité ayant une longue tradition du voyage de vivre en caravane car cela s'inscrit dans leur mode de vie, protégé par l'article 8²³.
16. L'Irlande est également liée par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²⁴, dont l'article 11.1²⁵ traite du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que par les Observations générales²⁶ n^{os} 4²⁷ et 7²⁸ dans lesquelles le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a expliqué ce qu'impliquait le droit à un logement suffisant. Son interprétation de l'article 11 du Pacte se retrouve dans la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux et l'interprétation de la Charte sociale européenne révisée donnée par ce dernier.

¹⁹ *Wiggins c. Royaume-Uni*, requête n° 7456/76, 13 D & R 40 (1978), arrêt du 8 février 1978 disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-74362>.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Commission européenne des droits de l'homme, *Chypre c. Turquie*, requêtes n^{os} 6780/74 et 6950/75, arrêt du 26 mai 1975 disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-74811>.

²² Voir par exemple l'affaire *Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, requête n° 13134/87, 25 mars 1993, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57804>, par. 26. Voir aussi l'affaire *Connors c. Royaume-Uni*, requête n° 66746/01, arrêt du 27 mai 2004 disponible sur

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61795>, dans lequel la Cour a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention européenne au motif qu'une famille de tsiganes anglais ne bénéficiait pas d'une garantie légale de maintien dans les lieux.

²³ *Chapman c. Royaume-Uni*, requête n° 27238/95, arrêt du 18 janvier 2001 disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59154>, paragraphes 73 et 129.

²⁴ L'Irlande a ratifié le Pacte le 8 décembre 1989 (entrée en vigueur : 8 mars 1990). Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>.

²⁵ Article 11.1 du Pacte.

²⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à un logement suffisant (art. 11.1)*, *Observation générale 4*, par. 8, E/1992/23, annexe III, disponible sur

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument> ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à un logement suffisant (art. 11.1) : expulsions forcées*, *Observation générale 7*, par. 9 E/1998/22, annexe IV, disponible sur

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument). Les Observations générales 4 et 7 soulignent que chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement et autres menaces.

²⁷ Le Comité définit dans son Observation générale 4, par. 8, un « logement suffisant » comme un logement offrant un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence. Le logement doit en outre être abordable et habitable. Les critères d'habitabilité sont satisfaits s'il offre l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie. Par ailleurs, un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. En ce qui concerne son emplacement, il doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Enfin, les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution susceptibles de menacer le droit à la santé des occupants ; ils doivent en outre être culturellement appropriés.

²⁸ Le Comité définit dans son Observation générale 7 l'expulsion forcée comme l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent.

17. Le droit à un logement d'un niveau suffisant est traité par d'autres organes et traités internationaux, comme la Convention relative aux droits de l'enfant²⁹, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale³⁰, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³¹, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies³² et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies³³.
18. L'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacrent également le droit à l'éducation, en énonçant des exigences de disponibilité et d'accessibilité.

II.3 Interdiction de toute discrimination – notamment ethnique et raciale – dans l'accès au logement

19. Outre le Préambule à la Charte sociale européenne et l'article E de la Charte révisée, un certain nombre d'autres normes du Conseil de l'Europe interdisent la discrimination raciale. Ce domaine du droit a de plus été récemment élargi. Selon le droit international des droits de l'homme, l'appartenance à un groupe ethnique particulier doit être fondée sur la manière dont s'identifie lui-même l'individu concerné³⁴. Les *Travellers* irlandais cherchent à obtenir, depuis des années, leur reconnaissance en tant que minorité ethnique ; les organisations internationales de défense des droits de l'homme, de même que les institutions œuvrant en faveur de l'égalité, ont recommandé que l'Etat officialise la situation³⁵. En 1994, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales³⁶, à laquelle l'Irlande est partie depuis 1999³⁷. Selon le troisième rapport étatique soumis par le Gouvernement irlandais, alors que les membres de la communauté des *Travellers* ne sont pas considérés comme une minorité nationale en Irlande, les gouvernements successifs ont reconnu la situation spéciale des *Travellers* irlandais dans une série de dispositions législatives, administratives et institutionnelles³⁸.

²⁹ Aux termes de l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les Etats sont tenus d'offrir une assistance matérielle aux enfants, notamment en ce qui concerne le logement, et doivent aider les parents à mettre en œuvre ce droit. L'Irlande a ratifié la convention le 28 septembre 1992.

³⁰ Article 5, alinéa e), point iii). L'Irlande a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale le 29 décembre 2000.

³¹ Article 14.2. L'Irlande a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes le 7 septembre 2000.

³² La Commission des droits de l'homme a affirmé que la pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable. Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Résolution 1993/77 (E/CN.4/RES/1993/77), par. 1, 10 mars 1993, disponible sur http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1341_66115_force%20evic%20chr1.htm.

³³ La Sous-Commission a réaffirmé que la pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable. Voir Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Expulsions forcées, Résolution de la Sous-commission des droits de l'homme 1998/9 (E/CN.4/SUB.2/RES/1998/9), 20 août 1998, par. 1, disponible sur http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5670_2252_E.CN.4.Sub.2.RES.1998.9.En.htm.

³⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale VIII, 22/08/1990.

³⁵ Autorité en charge de l'égalité, '*Traveller Ethnicity: An Equality Authority Report*', juillet 2006 ; Commission irlandaise des droits de l'homme, '*Travellers as an ethnic minority under the Convention on the Elimination of Racial Discrimination: A Discussion Paper*', 24 mars 2004.

³⁶ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm>.

³⁷ Les dispositions pertinentes en l'espèce sont les articles 3.1, 4.1, 4.2 et 6.2.

³⁸ Troisième rapport étatique soumis par l'Irlande en application de l'article 25, paragraphe 2 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strasbourg, 18 juillet 2011, ACFC/SR/III (2011) 004, p. 2.

20. En 2000, le Conseil de l'Europe a en outre ouvert à la signature le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui introduit une interdiction générale de discrimination dans la jouissance de tout droit prévu par la loi³⁹. Avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 12, la Cour européenne des droits de l'homme s'est attachée à sensiblement renforcer l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race énoncée dans les dispositions applicables de l'article 14 de la Convention. Dans une série d'affaires (*Nachova c. Bulgarie*, *Cobzaru c. Roumanie*, *Angelova et Iliev c. Bulgarie*, par exemple), elle a développé les obligations des Etats découlant de l'article 14. La Cour a de surcroît reconnu que la discrimination peut avoir des effets directs, mais aussi indirects⁴⁰. Plus récemment, dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*, elle a conclu que l'ordonnance d'expulsion d'une communauté rom en Bulgarie se fondait sur une loi qui n'exigeait pas l'examen de la proportionnalité et avait été contrôlée selon une procédure qui non seulement n'offrait pas de garanties contre une ingérence disproportionnée, mais omettait de prendre en considération la question de la « nécessité dans une société démocratique », qui pourrait s'analyser en une violation de l'article 8⁴¹.
21. L'Union européenne a par ailleurs adopté plusieurs directives se rapportant à la portée et au champ d'application des lois antidiscriminatoires dans l'Union européenne. La directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, en particulier, énonce à l'article 3, paragraphe 1, alinéa h) une interdiction de discrimination en matière de logement⁴².

III DROIT INTERNE PERTINENT

22. L'Etat irlandais a progressivement mis en place, ces vingt dernières années, des textes de loi qui obligent les collectivités locales à tenir à la disposition des *Travellers* des aires d'accueil et autres solutions d'hébergement⁴³. Parallèlement à cela, une législation de plus en plus régressive en matière d'expulsion a été adoptée, autorisant des expulsions forcées plus rapides et expéditives de *Travellers* vivant en bordure de route ou dans d'autres zones d'habitat informel. Ces lois régissant les expulsions ont été adoptées et appliquées en dépit du fait

³⁹ L'Irlande l'a signé le 4 novembre 2000, exprimant ainsi sa volonté politique d'être liée par ce protocole. Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4.XI.2000, disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/177.htm>.

⁴⁰ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Thlimmenos c. Grèce*, requête n° 34369/97, arrêt du 6 avril 2000 disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58561>, par. 44 :

« La Cour a conclu jusqu'à présent à la violation du droit garanti par l'article 14 de ne pas subir de discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention lorsque les Etats font subir sans justification objective et raisonnable un traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues [...]. Toutefois, elle estime que ce n'est pas la seule facette de l'interdiction de toute discrimination énoncée par l'article 14. Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes. » La Cour a confirmé ce principe dans des affaires ultérieures, notamment *in* Cour européenne des droits de l'homme, *Chapman c. Royaume-Uni*, requête n° 27238/95, 18 janvier 2001, par. 129, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59154>.

⁴¹ *Yordanova et autres c. Bulgarie*, requête n° 25446/06, 24 septembre 2012, par. 144, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110449>.

⁴² Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000, disponible sur http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_43_en.pdf.

⁴³ Voir, en particulier, l'article 13 de la loi de 1988 relative au logement (*Housing Act 1988*) et la loi ultérieure de 1992 relative au logement (dispositions diverses) [*Housing (Miscellaneous Provisions) Act 1992*], telle que modifiée par la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers* (*Housing [Traveller and Accommodation] Act 1998*) et par la loi de 2002 relative au logement (dispositions diverses) [*Housing (Miscellaneous Provisions) Act 2002*].

que le Gouvernement a échoué à mettre en œuvre une législation en matière de logement qui puisse fournir aux *Travellers* des aires d'accueil d'un niveau suffisant et autres solutions d'hébergement. Les grandes lignes des principales lois applicables actuellement en vigueur sont présentées ci-après.

III.1 Législation encadrant la violation de propriété privée (*criminal trespass legislation*) : loi de 1994 (modifiée) relative à l'ordre public (*Public Order Act 1994 [as amended]*)

23. En 2002, le Gouvernement irlandais a modifié la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (ci-après, « loi relative à l'ordre public ») [*Criminal Justice (Public Order) Act 1994 [“Public Order Act”]*] afin de faciliter l'expulsion des personnes qui entrent sur un terrain et l'occupent sans le consentement du propriétaire. La loi autorise la police (*Gardaí*) à sommer les occupants de quitter immédiatement les lieux et d'en enlever tous leurs biens. Alors que les dispositions législatives antérieures en matière de logement restreignaient le recours à l'expulsion en l'absence d'une solution de relogement, ces conditions ne figurent plus dans la loi relative à l'ordre public. La loi modifiée est communément appelée “*criminal trespass legislation*”, au sens où elle encadre la violation de propriété privée.
24. L'article 19C de la loi relative à l'ordre public, tel que modifié par l'article 24 de la loi de 2002 relative au logement (dispositions diverses) [*Housing (Miscellaneous Provisions) Act 2002*], est désormais libellé comme suit [traduction non officielle] :
- 1) Nul ne peut, sans le consentement en bonne et due forme du propriétaire :
 - (a) pénétrer sur un terrain et l'occuper, ou
 - (b) introduire ou placer sur un terrain un quelconque bien ou objet, lorsque le fait de pénétrer sur ledit terrain et de l'occuper, ou le fait d'y introduire ou d'y placer un tel bien ou objet, est susceptible de :
 - (i) endommager le terrain de façon substantielle ;
 - (ii) détériorer substantiellement tout équipement afférent au terrain ;
 - (iii) empêcher les personnes habilitées à jouir dudit terrain ou de tout équipement y afférent d'en faire un usage raisonnable ;
 - (iv) rendre par d'autres moyens le terrain ou tout équipement y afférent, ou l'usage licite du terrain ou de tout équipement y afférent, insalubre ou dangereux ;
 - (v) porter substantiellement atteinte au terrain ou à tout équipement y afférent, ou faire obstacle à l'usage licite du terrain ou de tout équipement y afférent.
 - 2) Quiconque enfreint le paragraphe 1 est coupable d'une infraction.
 - 3) Si un membre de la *Garda Síochána* [policier] a des raisons de croire qu'une personne commet ou a commis une infraction visée au paragraphe 1, il peut :
 - (a) demander à la personne son nom et son adresse,
 - (b) sommer la personne de quitter le terrain concerné et d'en enlever tous les biens lui appartenant ou placés sous sa surveillance, et
 - (c) informer la personne de la nature de l'infraction dont elle est soupçonnée et des conséquences juridiques d'un refus d'obtempérer à une sommation ou à un commandement de quitter les lieux prononcé en vertu du présent paragraphe.
25. Une personne qui refuse de donner son nom et adresse ou d'obtempérer à une sommation de la police se rend coupable d'une infraction (article 19D). L'article 19E permet à la police d'appréhender une telle personne sans mandat d'arrêt⁴⁴, tandis que l'article 19F lui donne le pouvoir de procéder à l'enlèvement

⁴⁴ L'article 19E dispose ce qui suit : « Un membre de la *Garda Síochána* peut appréhender sans mandat toute personne : (a) qui est dans l'impossibilité ou refuse de donner son nom et adresse lorsqu'il lui en fait la demande en vertu de l'article 19C.3.a ou qui donne un nom ou une adresse dont l'agent a des motifs raisonnables de croire qu'ils sont faux ou trompeurs ; (b) qui n'obtempère pas à une sommation adressée en vertu de l'article 19C.3.b ; ou (c) que l'agent surprend en train de commettre une infraction visée à l'article 19C.1. »

et à l'entreposage des biens de la personne concernée, ainsi que d'en disposer. Dans le cas des *Travellers* nomades, ces biens comprennent leur logement⁴⁵. Si l'intéressé est en mesure de récupérer ses biens, des frais sont facturés au titre de l'enlèvement et de l'entreposage. Les sanctions applicables pour non-respect de la loi comprennent des peines d'emprisonnement et des amendes. Aux termes de l'article 19G.1, toute personne reconnue coupable d'une infraction visée à la présente Partie, jugée selon la procédure sommaire, est passible d'une amende pouvant s'élever à 3 000 euros (aujourd'hui 4 000 euros, en vertu de l'article 22 combiné à l'annexe 2 de la loi de 2008 relative aux boissons alcoolisées [*Intoxicating Liquor Act*]) ou d'une peine d'emprisonnement d'un mois au plus, ou des deux peines cumulées.

26. La loi établit également une présomption de culpabilité. Le juge doit tenir pour acquis que la personne occupait le terrain sans le consentement requis par l'article 19C. L'article 19G.2.1 dispose en effet que « dans toute procédure engagée pour une infraction au titre de la présente Partie, il est présumé, jusqu'à preuve du contraire, que le consentement visé par la présente Partie n'a pas été donné ». Dans toute procédure pénale, un prévenu est aussi dans une large mesure empêché de se constituer partie civile en soulevant un grief relatif à la propriété du terrain⁴⁶.
27. Beaucoup de groupes de *Travellers* sont convaincus que la loi visait spécifiquement les *Travellers* et était la conséquence directe d'un campement illégal au bord de la rivière Dodder, en 2001 à Dublin. Cette année-là, durant le débat parlementaire de la chambre basse (*Dáil*) et de la chambre haute (*Seanad*) du Parlement, interrogé sur le point de savoir s'il avait ou non rencontré une délégation du Conseil du Comté de Dublin Sud pour parler du campement illégal de *Travellers* installé en bordure de la Dodder [à Dublin en 2001], le ministre de l'Environnement et des Collectivités locales a répondu par l'affirmative et déclaré que les représentants du Conseil avaient souligné les difficultés rencontrées par les autorités compte tenu de la grande taille des camps non autorisés de *Travellers*. Pour conclure, il a affirmé que la nécessité d'une modification

⁴⁵ Les paragraphes pertinents de l'article 19F sont libellés comme suit :

1) Si une personne refuse d'obtempérer à une sommation adressée en vertu de l'article 19C.3.b, un membre de la *Garda Síochána* peut procéder à l'enlèvement ou faire enlever tout bien ou objet dont il a des raisons de croire qu'il a été introduit ou placé sur le terrain en infraction à l'article 19C.1, et peut procéder à l'entreposage ou faire entreposer les biens ou objets ainsi enlevés [...]

4) Tout bien ou objet enlevé et entreposé en vertu du présent article est restitué à la personne qui affirme en avoir la possession si, et seulement si, l'intéressé déclare par écrit être le propriétaire dudit bien ou objet, est autorisé par son propriétaire à en réclamer la restitution, ou est en droit, pour une raison dûment indiquée, d'en revendiquer la possession ; sous réserve de l'appréciation du Commissaire, la personne est alors tenue de régler toutes les dépenses raisonnablement engagées pour l'enlèvement et l'entreposage dudit bien ou objet.

5) Le Commissaire peut disposer, ou faire le nécessaire pour qu'il soit disposé, d'un bien ou objet enlevé et entreposé en vertu du présent article si :

(a) le propriétaire du bien ou objet ne le réclame pas ou ne le retire pas du lieu d'entreposage dans un délai d'un mois à compter de la notification effectuée en vertu du paragraphe 3 ou ;

(b) le nom et l'adresse du propriétaire du bien ou objet ne peuvent être vérifiés par une enquête raisonnable.

6) Lorsque le Commissaire est en droit de disposer ou de faire le nécessaire pour qu'il soit disposé d'un bien ou objet en vertu du paragraphe 5 et que ledit bien ou objet est à son avis susceptible d'être vendu, le Commissaire est en droit de le vendre ou de le faire vendre au meilleur prix pouvant raisonnablement être obtenu ; ceci fait, il verse ou fait verser à la personne qui était propriétaire du bien ou objet au moment de son enlèvement, lorsque le nom et l'adresse du propriétaire peuvent être vérifiés par une enquête raisonnable, une somme égale au produit de la vente, déduction faite de tous frais raisonnablement engagés pour l'enlèvement, l'entreposage et la vente.

⁴⁶ L'article 19H dispose ce qui suit :

1) Nonobstant toute disposition législative ou réglementation contraire, dans les procédures sommaires engagées pour une infraction visée à la présente Partie, la compétence de la juridiction de première instance (*District Court*) ne sera pas écartée du seul fait que la question du titre de propriété aura été soulevée.

2) Dans le cadre d'une procédure sommaire engagée pour une infraction visée à la présente Partie, dans l'hypothèse où la question du titre de propriété serait soulevée, la décision rendue par le juge du tribunal de première instance (*District Court*) dans ladite procédure ou concernant la question soulevée n'acquiert pas « force de chose jugée », ou ne fait pas obstacle à toute procédure engagée devant les tribunaux en lien avec le terrain.

éventuelle des dispositions législatives relatives aux campements non autorisés serait évaluée⁴⁷.

28. L'amendement a été vivement critiqué par ses opposants, minoritaires au sein du *Dáil* (Parlement). Ces derniers ont mis en exergue la nature draconienne de ce texte et l'ont mis en corrélation avec l'insuffisance de l'offre de solutions d'hébergement temporaire pour les *Travellers*, compte tenu de la faiblesse des dispositions de la loi de 1998 : « Aux termes de la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers* (*Housing [Traveller Accommodation] Act*), les collectivités locales étaient tenues d'adopter des plans quinquennaux pour l'accueil des *Travellers* dans leur bassin de vie [...]. Cette loi visait à fournir une offre suffisante en matière d'accueil dans un délai de cinq ans. Elle a été adoptée en 1998. Nous arrivons maintenant au terme de ce délai. Sur les 2 200 places prévues à cette fin en aire d'accueil ou dans les programmes d'habitat groupé destinés aux *Travellers*, guère plus d'une centaine ont été créées à ce jour. Le principal problème des camps illégaux ou non autorisés reste l'insuffisance de l'offre d'accueil et d'hébergement, malgré l'adoption de la législation requise⁴⁸. » La législation relative à la violation de propriété privée (*criminal trespass legislation*) a en outre été passée en force, comme l'ont relevé plusieurs députés : « Il est aberrant de vouloir faire passer ainsi un texte de loi au *Dáil Éireann*. C'est faire insulte aux représentants élus de tous les citoyens irlandais que de présenter ainsi une mesure d'aussi grande portée, que la plupart d'entre nous ont reçue quelques heures avant le débat, et de tenter d'en précipiter l'adoption par le Parlement après quelques heures de discussion seulement⁴⁹. »

III.2 Dispositif de l'article 10 (*Section 10 Notices*) : loi de 1992 relative au logement (dispositions diverses) [*Housing (Miscellaneous Provisions) Act 1992*] telle que modifiée par la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers* (*Housing [Traveller and Accommodation] Act 1998*) et par la loi de 2002 relative au logement (dispositions diverses) [*Housing (Miscellaneous Provisions) Act 2002*]

29. Des dispositions traitant spécifiquement de l'enlèvement des structures d'hébergement *temporaires* ont été introduites dans l'article 10 de la loi de 1992 relative au logement. Une « structure d'hébergement temporaire » s'entend de toute tente, caravane, résidence mobile, véhicule ou autre structure ou élément (monté ou non sur roues) pouvant être déplacé d'un endroit à l'autre, qui (a) est ou a été affecté à l'habitation, à titre permanent ou de temps en temps, ou (b) a été conçu, construit ou adapté à cet usage.
30. En 1998, ce texte a été modifié par la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers* afin de garantir à ces derniers l'accès à une offre suffisante de solutions de relogement en cas d'expulsion, comme prescrit par la loi. De nouvelles modifications ont été apportées en 2002 par la loi relative au logement (dispositions diverses), qui a précisé les dispositions de l'article 10, alinéa c) tout en élargissant les circonstances dans lesquelles les autorités en charge des questions de logement peuvent notifier des mises en demeure en application de cet article aux seuls cas où « l'usage et la jouissance » des

⁴⁷ <http://debates.oireachtas.ie/dail/2001/11/27/00186.asp>.

⁴⁸ *Dáil Éireann - Volume 551 - 27 March 2002, Housing (Miscellaneous Provisions) (No. 2) Bill, 2001: Report and Final Stages* (M. Eamon Gilmore), <http://www.oireachtas-debates.gov.ie/D/0551/D.0551.200203270010.html>.

⁴⁹ *Dáil Éireann - Volume 551 - 27 March 2002, Housing (Miscellaneous Provisions) (No. 2) Bill, 2001: Report and Final Stages* (M. Joe Higgins), <http://www.oireachtas-debates.gov.ie/D/0551/D.0551.200203270010.html>.

équipements environnants sont affectés. L'article 10 autorise désormais des expulsions de *Travellers* dans les circonstances suivantes :

1) Lorsqu'une personne, sans y être habilitée, érige, place, occupe ou, d'une manière générale, implante une structure d'hébergement temporaire dans un lieu public⁵⁰ et que ladite structure :

(a) est située dans un rayon de 5 miles [8,05 km] d'une aire d'accueil aménagée, gérée ou contrôlée par les autorités chargées des questions de logement en vertu de l'article 13 de la loi de 1988 (telle que modifiée par la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers*) ou de tout site aménagé ou géré en vertu de l'article 6 et pourrait, de l'avis des services compétents pour la circonscription administrative dans laquelle ladite structure a été érigée, placée, occupée ou, d'une manière générale, implantée, être installée dans des conditions appropriées sur ce site, les autorités chargées des questions de logement peuvent mettre la personne en cause en demeure de déplacer, dans les délais fixés, ladite structure temporaire au lieu indiqué ;

(b) est, de l'avis des services concernés :

(i) impropre à l'habitation en raison de l'absence ou de l'insuffisance des réseaux d'assainissement et d'approvisionnement en eau ou d'autres services essentiels, ou

(ii) susceptible d'entraver ou de gêner l'utilisation d'installations ou d'équipements publics ou privés, ou la maintenance de ces installations ou équipements, ou

(iii) susceptible de constituer ou constitue un risque non négligeable pour la santé, la santé publique ou la sécurité,

et que ladite structure d'hébergement temporaire pourrait, de l'avis des services compétents pour la circonscription administrative dans laquelle elle a été érigée, placée, occupée ou, d'une manière générale, implantée, être installée dans des conditions appropriées sur toute aire d'accueil aménagée, gérée ou contrôlée en vertu de l'article 13 de la loi de 1988 (telle que modifiée par la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers*) ou tout site aménagé ou géré en vertu de l'article 6, les autorités chargées des questions de logement peuvent mettre la personne en cause en demeure de déplacer, dans les délais fixés, ladite structure temporaire au lieu indiqué,

(c) est située dans un rayon de 1 mile [1,61 km] d'une aire d'accueil aménagée, gérée ou contrôlée par les autorités chargées des questions de logement en vertu de l'article 13 de la loi de 1988 (telle que modifiée par la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers*), ou de toute autre solution d'hébergement réservée aux *Travellers* fournie, gérée ou contrôlée par les autorités chargées des questions de logement en vertu des lois de 1966 à 1998 relatives au logement, ou de tout logement réservé aux *Travellers* fourni ou géré en vertu de l'article 6 et, de l'avis des services compétents pour la circonscription administrative dans laquelle ladite structure a été érigée, placée, occupée ou, d'une manière générale, implantée, soit parce qu'elle est installée avec plusieurs autres structures du même type ou pour toute autre raison :

(i) fait obstruction ou génère des nuisances pour les occupants du site ou de l'aire d'accueil réservée aux *Travellers* ou pour les occupants de tout autre logement ou habitations dans un rayon de 1 mile dudit site ou aire d'accueil,

(ii) risque de détériorer la qualité des réseaux d'eau potable, d'assainissement et électrique ou d'autres services associés à ce site ou aire d'accueil réservée

⁵⁰ Un lieu public, tel que défini à l'article 10.14, s'entend de toute rue, route ou autre endroit auquel le public a accès de plein droit ou en vertu d'une permission expresse ou implicite, à titre gratuit ou moyennant paiement, et de tout bien foncier ou autre terrain appartenant, occupé par ou loué à une personne publique.

aux *Travellers* ou de tout autre logement ou habitations dans un rayon de 1 mile dudit site ou aire d'accueil, ou

(iii) fait obstruction ou entrave l'utilisation ou la jouissance, par qui que ce soit, de tout équipement public ou privé ou de toute installation publique ou privée ou la maintenance de cet équipement ou installation, situé dans un rayon de 1 mile dudit site ou aire d'accueil,

les services concernés peuvent mettre la personne en cause en demeure de déplacer ladite structure d'hébergement temporaire, dans les délais fixés ; [(ii) Cf. Housing Act, 1998

toutefois, si le site mentionné sur la mise en demeure notifiée en vertu des alinéas a) ou b) est une aire d'accueil fournie par des services autres que ceux à l'origine de la procédure ou par un organisme agréé aux fins de l'application de l'article 6, la mise en demeure ne sera pas notifiée avant d'avoir obtenu le consentement des autorités compétentes ou de l'organisme prestataire du service.

31. En résumé, les autorités chargées des questions de logement (le plus souvent les collectivités locales) peuvent expulser les *Travellers* vivant en caravane dans trois cas de figure au titre de l'article 10.1 de la loi : 1) si la caravane se trouve dans un rayon de 5 miles (8,05 km) d'un site agréé où les *Travellers* concernés pourraient s'installer, de l'avis des services compétents (art. 10.1.a) ; 2) si le terrain sur lequel la caravane se trouve actuellement est impropre à l'habitation ou que son stationnement constitue une entrave au fonctionnement d'un équipement public ou privé ou un risque pour la santé et la sécurité – cependant, il ne peut pas être procédé à l'expulsion si les personnes visées ne peuvent être « installées dans des conditions appropriées » sur une aire d'accueil officielle (art. 10.1.b) ; 3) si la caravane se trouve dans un rayon de 1 mile (1,61 km) d'un site agréé et que les autorités compétentes estiment que les occupants de la caravane sont à l'origine de nuisances ou de risques de détérioration des réseaux publics d'eau potable ou autres de toute habitation située dans un rayon de 1 mile, ou entravent l'utilisation ou la jouissance de tout équipement public ou privé dans un rayon de 1 mile (art. 10.1.c). A noter qu'aucune disposition ne prévoit la fourniture d'une solution de relogement dans le troisième cas de figure⁵¹.
32. La mise en demeure notifiée en application de l'article 10 doit contenir les informations suivantes :
 - a) indication de l'endroit où se trouve la structure temporaire visée ;
 - b) indication du site vers lequel elle doit être déplacée, ou, en cas de mise en demeure signifiée en vertu du point 1.c, mention de ce que ladite structure doit être déplacée à une distance d'au moins un mile de l'endroit indiqué ;
 - c) mention du délai – qui ne doit en aucun cas être inférieur à 24 heures à compter de la notification – imparti pour se conformer à la mise en demeure ;
 - d) mention des conséquences juridiques encourues en cas de non-respect de la mise en demeure.
33. Dans l'hypothèse où les services concernés exécuteraient les mesures prescrites par la mise en demeure⁵², le propriétaire de la caravane pourra récupérer son

⁵¹ De fait, le libellé de l'alinéa c) de l'article 10 suit étroitement celui des dispositions originales de la loi de 1992, en vertu desquelles les caravanes pouvaient être déplacées en l'absence d'une offre de solutions de relogement. La seule différence substantielle est la distance par rapport à une aire d'accueil, qui a été réduite de 5 miles à 1 mile.

⁵² L'article 10.5 (là encore, tel que modifié par la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers*, article 32) dispose ce qui suit :

véhicule sur présentation des justificatifs exigés et moyennant le paiement des droits exigibles au titre des frais raisonnables engagés pour l'enlèvement et d'entreposage⁵³. Les services compétents peuvent disposer d'une caravane à l'issue d'un délai d'un mois, sauf si elle est retirée ou déplacée sur un emplacement autorisé (art. 10.9). Aux termes de l'article 10.10, les autorités chargées des questions de logement peuvent vendre la structure temporaire « au meilleur prix pouvant raisonnablement être obtenu » et remettent l'éventuel produit de la vente au propriétaire, déduction faite des coûts raisonnablement induits par l'enlèvement, l'entreposage et la vente, ainsi que de « toutes dépenses encourues, par les services concernés ou d'autres organismes compétents en matière de logement, pour offrir une solution provisoire de relogement ». L'article 10.12 prévoit les sanctions applicables, à savoir des amendes d'un montant maximal de 1 000 livres ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un mois, ou les deux cumulées si une personne ne déplace pas une structure temporaire conformément aux prescriptions de la mise en demeure ou entrave dans l'exercice de leurs fonctions les agents chargés d'appliquer la procédure de l'article 10.

II.3 Loi de 1993 relative aux routes (*Roads Act 1993*)

34. La police et d'autres personnes autorisées peuvent expulser les *Travellers* en vertu de la loi de 1993 relative aux routes. Les articles pertinents sont comparables à ceux de la loi relative à l'ordre public, quoique moins détaillés. L'article 69 de la loi de 1993 relative aux routes est libellé comme suit :

- 1) a) Toute personne qui, sans y être habilitée, érige, place, occupe ou implante une structure d'hébergement temporaire sur une route nationale, une autoroute, un couloir de bus ou une route sécurisée se rend coupable d'une infraction.
- b) Toute personne qui, sans y être habilitée ou sans le consentement d'une administration chargée des routes, érige, place, occupe ou implante une structure d'hébergement temporaire sur toute autre route ou catégorie, sous-catégorie ou type de route prescrite, se rend coupable d'une infraction.
- c) L'administration routière concernée peut donner le consentement visé sous b), en l'assortissant des conditions, restrictions ou exigences qu'elle jugera utiles ; toute personne ne respectant pas ces conditions, restrictions ou exigences se rend coupable d'une infraction.
- 2) Une personne autorisée peut retirer une structure d'hébergement temporaire d'une route nationale, d'une autoroute, d'un couloir de bus, d'une route sécurisée, ou de toute autre route ou catégorie, sous-catégorie ou type de route prescrite.
- 3) Une personne autorisée peut entreposer, ou faire entreposer, la structure d'hébergement temporaire qu'elle aura enlevée conformément au paragraphe 2.
- 4) Lorsque le nom et l'adresse du propriétaire d'une structure d'hébergement temporaire retirée et entreposée en vertu du présent article peuvent être vérifiés par une enquête raisonnable, l'administration routière concernée ou le Commissaire envoie une notification au propriétaire l'informant de l'enlèvement et de l'entreposage de la structure ainsi que de l'adresse de l'endroit où il peut la réclamer et la récupérer, en lui donnant un délai d'un mois pour ce faire à compter de la date de la notification. La notification porte aussi mention des conséquences juridiques d'une inaction de sa part.
- 5) Une structure d'hébergement temporaire retirée et entreposée en vertu du présent article est restituée à la personne qui affirme en avoir la possession si, et seulement si, l'intéressé

Si, de l'avis des autorités chargées des questions de logement, il n'a pas été satisfait, à un ou plusieurs égards, aux prescriptions d'une mise en demeure notifiée en vertu du paragraphe 1, elles peuvent alors, sans préjudice de toute autre disposition prévue par le présent article et sans nouvel avis, enlever la structure temporaire ou faire en sorte qu'elle soit déplacée :

- a) au lieu indiqué dans la notification ou, si la mise en demeure est signifiée en vertu du point 1.c, à une distance d'au moins 1 mille de l'endroit auquel il est fait référence, ou
- b) au cas où cela serait impossible pour une raison quelconque, à un autre endroit dans lequel elle sera entreposée par ou pour le compte des autorités concernées.

⁵³ Article 10.8.

déclare par écrit en être le propriétaire ou être autorisé par son propriétaire à en réclamer la restitution ; sous réserve de l'appréciation de l'administration routière concernée ou du Commissaire, la personne est alors tenue de régler toutes les dépenses raisonnablement engagées pour l'enlèvement et l'entreposage de ladite structure.

6) L'administration routière concernée ou le Commissaire peut disposer, ou faire le nécessaire pour qu'il soit disposé, d'une structure d'hébergement temporaire enlevée et entreposée en vertu du présent article si :

a) le propriétaire de la structure temporaire ne la réclame pas ou ne la retire pas du lieu d'entreposage dans un délai d'un mois à compter de la notification effectuée en vertu du paragraphe 4 ou

b) le nom et l'adresse du propriétaire de la structure temporaire ne peuvent être vérifiés par une enquête raisonnable.

7) Il ne peut être disposé d'une structure temporaire en application du présent article avant l'expiration d'un délai de six semaines à compter de la date de son enlèvement en vertu du présent article.

8) Les dispositions du présent article s'entendent sans préjudice des fonctions conférées à une autorité publique par tout autre texte législatif.

9) Aux fins du présent article :

« *personne autorisée* » s'entend :

a) de toute personne autorisée par écrit par une administration chargée des routes aux fins du présent article ;

b) d'un membre de la *Garda Síochána* ;

« *structure d'hébergement temporaire* » s'entend de toute tente, caravane, résidence mobile, véhicule ou autre structure ou élément (monté ou non sur roues) pouvant être déplacé d'un endroit à l'autre (par remorquage, transport sur un véhicule ou une remorque ou tout autre moyen) et qui :

a) est affecté à l'habitation, à titre permanent ou de temps en temps, ou

b) a été conçu, construit ou adapté à cet usage ;

sont toutefois exclues de cette définition des structures telles que celles :

(i) utilisées par les pouvoirs publics, une administration routière, une autorité locale ou un entrepreneur désigné par la loi durant l'exécution d'un chantier sur, dans ou en contrebas d'une route nationale, d'une autoroute, d'un couloir de bus, d'une route sécurisée, ou de toute autre route ou catégorie, sous-catégorie ou type de route prescrite, ou

(ii) utilisée en cas d'incendie ou autres situations d'urgence.

35. La loi relative aux routes autorise les autorités locales à confisquer sans préavis une caravane servant à l'habitation. Il suffit qu'un avis d'enlèvement soit ultérieurement affiché au commissariat local. La loi ne tient pas compte des raisons expliquant la présence de la structure d'hébergement temporaire et ne prévoit pas ni ne donne la possibilité de fournir une excuse légitime avant sa saisie. Aux termes de cette loi, cette mesure n'est applicable qu'aux structures d'hébergement temporaire implantées en bordure de route sans autorisation, et un consentement assorti de conditions peut être obtenu. Pourtant, il n'existe dans les faits aucun mécanisme connu qui permettrait aux *Travellers* de formuler une telle demande. Leurs organisations représentatives n'ont connaissance d'aucun cas où un *Traveller* aurait demandé et obtenu ce consentement.

III.4 Loi de 2000 relative à l'aménagement et au développement du territoire (*Planning and Development Act 2000*)

36. Les autorités en charge de l'aménagement du territoire (collectivités locales) sont autorisées à démolir ou enlever des structures – terme qui peut englober les caravanes – en vertu de l'article 46 de la loi de 2000 relative à l'aménagement et au développement du territoire, lorsque ces structures constituent des « aménagements non autorisés »⁵⁴. La loi de 2010 portant modification de la loi

⁵⁴ L'article 46.1 dispose ce qui suit : 1) Si les autorités en charge de l'aménagement décident, à titre exceptionnel :

précitée (*Planning and Development (Amendments) Act 2010*), qui a introduit des changements substantiels, a conservé le libellé de l'article 46. Une notification doit être adressée dans un délai de sept ans à compter du commencement des travaux d'aménagement non autorisés⁵⁵, en indiquant l'emplacement de la structure ou du terrain et les mesures à prendre dans les délais fixés, lesquelles peuvent comporter la démolition, l'enlèvement, la modification ou le remplacement de toute structure⁵⁶. Le ou les destinataires doivent également être invités à soumettre leurs observations et arguments écrits aux autorités en charge de l'aménagement. Ils disposent pour ce faire d'au moins quatre semaines à compter de la date de notification.

Pour déterminer s'il convient ou non de poursuivre l'action engagée, qui peut comporter l'expulsion d'un *Traveller*, et se prononcer sur l'opportunité d'une mise en demeure en vertu du présent article, le service compétent examine :

- a) les aménagements requis pour permettre un développement durable du secteur,
- b) les dispositions du schéma d'aménagement,
- c) les dispositions de tout arrêté relatif à un plan spécial d'équipement du secteur, l'existence d'un périmètre sauvegardé – site européen ou tout autre site désigné aux fins de l'article 10.2.c –, et
- d) toute autre disposition pertinente de la présente loi et de ses règlements d'application⁵⁷.

A noter qu'il n'y a aucune obligation de prendre en considération les droits fondamentaux des personnes concernées.

37. A la différence de la loi relative à l'ordre public, un recours peut être formé dans un délai de huit semaines à compter de la notification auprès de la Commission de l'aménagement du territoire créée en vertu de la loi⁵⁸. En cas de retrait du recours ou si la décision rendue est favorable à l'autorité chargée de l'aménagement du territoire, il peut être procédé à la démolition, à l'enlèvement ou à la mise en œuvre de toute autre mesure pertinente. Le non-respect des exigences fixées dans une mise en demeure constitue une infraction (article 46.11).
38. En outre, en vertu de l'article 160⁵⁹ de la loi de 2000, une autorité locale peut chercher à obtenir une injonction ordonnant à une personne de retirer une

a) qu'une structure doit être démolie, retirée, modifiée ou remplacée,
b) que toute utilisation qui en serait faite doit cesser,
c) que la poursuite de l'utilisation est subordonnée au respect de certaines conditions,
les services compétents peuvent adresser une notification au propriétaire et à l'occupant de la structure ou du terrain concerné et à toute personne qui, à leur avis, sera affectée.

⁵⁵ L'article 46.2 dispose que le paragraphe 1 « n'est pas applicable à un projet non autorisé, sauf si la notification adressée en vertu du présent article est adressée dans un délai de sept ans après le commencement des travaux d'aménagement non autorisés. Ce texte prête quelque peu à confusion en raison de l'emploi du terme « après ». En l'espèce, il a été compris comme signifiant « à compter de ».

⁵⁶ Article 10.3.

⁵⁷ Article 46.5.

⁵⁸ Article 46.6.

⁵⁹ Aux termes de l'article 160 : 1. Lorsqu'un projet non autorisé a été réalisé, est en train d'être réalisé, ou est sur le point d'être réalisé ou poursuivi, la *High Court* ou la *Circuit Court* peuvent, sur demande de l'autorité chargée de l'aménagement du territoire ou de toute autre personne, que celle-ci ait ou non un intérêt vis-à-vis du terrain en cause, exiger par voie d'ordonnance de toute personne qu'elle mette en œuvre, s'abstienne de mettre en œuvre ou cesse de mettre en œuvre, selon les cas, tout ce que la cour estime nécessaire et précise dans son ordonnance, afin de garantir, le cas échéant : a) que le projet non autorisé n'est pas réalisé ou poursuivi ; b) pour autant que cela soit possible, que tout terrain soit remis dans l'état qui était le sien avant le début d'un quelconque projet non autorisé ; c) que tout projet soit réalisé conformément à l'autorisation qui lui a été accordée ou aux conditions attachées à l'autorisation. 2. Dans son ordonnance rendue au titre du paragraphe 1, lorsque cela s'avère approprié, la cour peut

structure d'hébergement temporaire d'un terrain lui appartenant en cas de non-conformité à la réglementation en matière d'aménagement et d'urbanisme. Or il est très difficile d'y satisfaire pour la plupart des *Travellers*. Beaucoup de documents d'orientation stipulent que le demandeur doit être domicilié dans la commune. Il s'agit là d'un obstacle insurmontable pour les *Travellers* qui ont été ou sont traditionnellement nomades. Ils peuvent le plus souvent justifier d'un lien avec la région environnante, mais pas avec une localité donnée. A noter également, parmi les motifs de refus, une appréciation selon laquelle les caravanes servant d'habitation seraient susceptibles de porter atteinte à la santé publique et d'entraîner une dégradation des équipements publics. Une telle analyse entre en contradiction avec la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers*, qui prévoit la mise à disposition par les pouvoirs publics d'emplacements pour le stationnement des caravanes.

III.5 Loi de 1948 relative aux collectivités locales (services sanitaires) [*Local Government (Sanitary Services) Act 1948*]

39. La démolition de « structures insalubres », autorisée par la loi de 1948 relative aux collectivités locales (services sanitaires), est subordonnée à l'existence d'un arrêté ou règlement d'application émanant d'une autorité chargée des questions sanitaires (une autorité locale dans la plupart des cas)⁶⁰. Le non-respect d'une mise en demeure est constitutif d'une infraction et la personne concernée est passible d'une condamnation, par voie de procédure sommaire, à une amende d'un montant maximum de 1 269,74 euros⁶¹. Dans l'hypothèse où une deuxième condamnation ou des condamnations ultérieures seraient prononcées en vertu de cette disposition, toujours relatives à la même structure d'hébergement temporaire, un juge peut, en sus ou au lieu de l'amende, ordonner sa confiscation ; l'autorité chargée des questions sanitaires peut alors en prendre possession et en disposer comme elle l'entend (vente, destruction ou autre). Cette sanction, qui peut être – et a été – utilisée pour détruire un foyer n'est assortie d'aucune obligation légale de tenir compte des dispositions relatives aux droits de l'homme. Une autorité chargée des questions sanitaires peut demander à un membre de la *Garda Síochána* de l'assister dans l'exercice de certains de ses pouvoirs. Il est à noter qu'une seule exigence est posée concernant les modalités de notification de l'existence d'un arrêté : l'autorité locale (ou l'autorité chargée des questions sanitaires) doit l'avoir publié dans un journal local quatorze jours après son entrée en vigueur. Cependant, il n'y a apparemment aucune exigence de signalisation. Il n'y a non plus, semble-t-il, aucune obligation de notification avant la délivrance d'une injonction et l'ouverture de poursuites pour non-respect d'un arrêté ou d'un règlement d'application. Par ailleurs, un juge, plutôt qu'une autorité locale, peut lui-même rendre une ordonnance interdisant d'implanter une structure d'hébergement temporaire dans un endroit donné. Le non-respect de cette ordonnance est constitutif d'une infraction.

III.6 Loi de 1878 sur la santé publique (*Public Health [Ireland] Act 1878*), telle que modifiée par la loi relative à l'Agence de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency Act 1992*)

exiger la réalisation de n'importe quels travaux, y compris la remise en état, la reconstruction, le retrait, la démolition ou la modification de toute structure ou autre élément.

⁶⁰ Article 31.

⁶¹ Le montant de l'amende a été porté à 1 000 livres irlandaises par l'article 113 de la loi de 1992 relative à l'Agence de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency Act, 1992*), qui modifie l'article 31 de la loi de 1948 relative aux collectivités locales (services sanitaires). L'article 1^{er} du Règlement (CE) n° 2866/98 du Conseil, du 31 décembre 1998, ayant confirmé que le taux de conversion entre la livre irlandaise et l'euro était fixé à 0,787564 livres irlandaises pour 1 euro, 1 000 livres irlandaises équivalent à 1 269,74 euros.

40. Cette loi autorise une autorité locale à mettre une personne vivant en caravane dans sa circonscription administrative en demeure de « cesser les nuisances ». Si elle n'obtient pas satisfaction, elle peut saisir la juridiction de première instance (*District Court*).
41. Aux termes de l'article 111, si la personne visée par la mise en demeure de cesser les nuisances ne se conforme à aucune des prescriptions formulées dans les délais fixés, ou si les nuisances, bien qu'ayant cessé depuis la notification, risquent, de l'avis du conseil du district (*district council*), de se reproduire au même endroit, le Conseil saisit la justice en déposant une plainte au sujet de ces nuisances. Le juge ordonne alors à la personne qui a été mise en demeure de comparaître devant un tribunal pour délits mineurs.
42. Si une autorité locale considère qu'une structure d'hébergement temporaire est à l'origine de l'une des nuisances visées par la loi précitée, elle peut demander au tribunal d'ordonner son enlèvement. Dans la mesure où le juge n'est pas tenu de prendre en considération les besoins de logement de ses occupants, aucune solution de relogement n'est proposée à ces derniers.
43. Lorsqu'une nuisance de nature à porter atteinte à la santé publique est établie, le conseil du district a le pouvoir d'adresser une mise en demeure ou de notifier une interdiction, ou les deux. Ces notifications peuvent être signifiées à l'auteur des nuisances, ou au propriétaire ou à l'occupant du lieu d'où elles proviennent. Si elles ne sont pas suivies d'effets, l'autorité locale inflige une amende. Elle peut aussi faire procéder d'office aux travaux de réparation nécessaires aux frais du propriétaire ou de l'auteur des nuisances. La procédure de travaux d'office pourra être engagée tout particulièrement lorsque ce dernier ne peut être trouvé et qu'il est clair que les nuisances ne sont pas provoquées par le propriétaire.

IV VIOLATIONS DES ARTICLES 16, 17 ET 30, LUS EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E

IV.1 CONTEXTE : LES GENS DU VOYAGE (*TRAVELLERS*) EN IRLANDE

44. Les *Travellers* sont un groupe autochtone et nomade dont l'existence est attestée dès le XII^e siècle et même avant⁶². D'après le recensement effectué en 2006 en Irlande, le nombre des *Travellers* irlandais s'élève à environ 22 369 personnes, soit 0,5 % de la population⁶³. Un rapport de 2010 sur la santé des *Travellers*, élaboré à la demande du Gouvernement, a porté ce chiffre à 36 224 personnes⁶⁴. D'après les données du recensement 2011, le nombre de *Travellers* vivant en Irlande a augmenté de 32 % (22 435 en 2006, 29 573 en 2011). Il est possible que cela n'indique pas nécessairement un accroissement de cette population, mais plutôt une hausse du nombre de personnes qui s'identifient comme *Travellers*. Le Mouvement irlandais des Gens du voyage pense que le nombre de *Travellers* vivant en Irlande est sensiblement plus important que ce qu'indiquent les chiffres issus du recensement. En effet, beaucoup de personnes ne s'identifient pas comme tels en raison du racisme potentiel et de la discrimination dont sont victimes les *Travellers* au sein de la société irlandaise.

45. En 1983, le *Traveller People Review Body* décrivait les *Travellers* en ces termes :

⁶² Niall Crowley, « Travellers and Social Policy », in Suzanne Quinn, Patricia Kennedy, Anne O'Donnell et Gabriel Kiely (dir.), *Contemporary Irish Social Policy*, University College Dublin Press, Dublin, 1999, p. 243-265, p. 244. [Une nouvelle édition de cet ouvrage est maintenant disponible]

⁶³ Voir http://www.cso.ie/census/census2006results/volume_5/vol_5_2006_complete.pdf.

⁶⁴ *All Ireland Traveller Health Study: Demography & Vital Statistics: Part A of Technical Report 2*, septembre 2010, p. 10, disponible sur http://www.dohc.ie/publications/aiths2010/TR2/AITHS2010_TechnicalReport2_HR_PartA.pdf?direct=1.

[Les *Travellers*] sont un groupe identifiable, qui se définissent eux-mêmes et sont perçus par d'autres membres de la population (dite « sédentaire » par commodité) comme des personnes ayant un mode de vie distinct qui leur est propre. Historiquement nomades par nature, ils ne sont plus habituellement itinérants aujourd'hui. Leurs besoins, aspirations et valeurs diffèrent à certains égards de ceux de la population sédentaire⁶⁵.

46. Il est communément admis que tous les aspects liés à l'accueil, au séjour, à l'hébergement et au logement [en anglais : *accomodation*] jouent un rôle fondamental dans la tradition des *Travellers*. Cela couvre les traditions de ceux qui sont toujours en itinérance, de ceux qui ont un point d'ancrage territorial et partent en itinérance pendant une partie de l'année, et de ceux qui sont sédentaires des années durant avant de repartir⁶⁶. Mary Robinson, ancienne présidente de l'Irlande et Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, a souligné le lien fondamental existant entre la culture des *Travellers*, le logement et la dignité humaine :

Lorsque l'on parle de la communauté des *Travellers*, la question n'est pas seulement de savoir s'ils veulent des logements ou s'ils préféreraient des aires d'accueil équipées et aménagées. Ce qu'ils souhaitent avant tout, c'est la reconnaissance de leur culture, le respect de leur dignité, et être des citoyens à part entière de ce pays⁶⁷.

IV.2 EXPULSIONS

47. La présente réclamation allègue que l'arsenal juridique et la situation *de facto* en Irlande en matière d'expulsion de *Travellers* emportent violation des articles 16, 17 et 30 de la Charte, lus seuls ou en combinaison avec l'article E. Isolément ou cumulativement, certains aspects de la législation irlandaise sont contraires à la Charte. En particulier, les trois régimes juridiques qui régissent ostensiblement les expulsions de *Travellers* sont utilisés de manière arbitraire et interchangeable. L'organisation auteur de la réclamation soutient que ce manque même de transparence dans la procédure constitue – ou du moins contribue à – des violations de la Charte. En tout état de cause, elle soutient que les lois ci-après sont contraires à la Charte, considérées individuellement ou de manière combinée. Qui plus est, la manière dont ces textes sont appliqués dans les faits est constitutive d'une violation. S'agissant de l'article 17, elle fait valoir que les expulsions de familles en cours ont immanquablement une incidence sur l'accessibilité et l'efficacité de l'éducation. Les enfants sont parfois dans l'impossibilité de se rendre à l'école après une expulsion, comme illustré par les exemples exposés plus loin aux paragraphes 81, 86 et 87. Dans tous les cas, le traumatisme de l'expulsion a des conséquences négatives en termes de facilité d'accès à l'éducation et de performance scolaire.

IV.2.i LÉGISLATION ENCADRANT LES EXPULSIONS

Loi relative à l'ordre public (*Public Order Act*)

48. L'article 19 de la loi relative à l'ordre public (voir plus haut, paragraphes 21 à 24) permet à la *Gardai* (police nationale) d'expulser sommairement les familles occupant des terrains lorsque les propriétaires n'ont pas consenti à leur présence. L'expulsion peut être exécutée sans qu'il soit nécessaire de présenter le moindre document officiel, comme une ordonnance judiciaire, une citation, ou même un mandat d'arrêt. Les personnes visées peuvent être sanctionnées par une amende de 3 000 euros ou par une peine d'emprisonnement, ou les deux cumulées. Une

⁶⁵ Rapport du *Traveller People Review Body* (1983), cité in « *Report of the Task Force on the Travelling Community (Pn.1726, July 1995)* » (rapport du Groupe d'étude sur la communauté des *Travellers*), p. 71.

⁶⁶ Rapport du Groupe d'étude sur la communauté des *Travellers*, p. 72.

⁶⁷ Discours de la Présidente Mary Robinson prononcé lors d'un séminaire conjoint Irish Association/DTEDG, tenu à Dublin en décembre 1990, cité in « *Task Force Report* », p. 74.

caravane peut aussi être saisie ou mise en fourrière ; la famille concernée se retrouve alors à la rue. Le prévenu ne peut pas invoquer un moyen de défense spécifique et expliquer pourquoi ils avaient occupé le terrain. En outre, il n'est conservé aucun enregistrement des faits dans le cas d'une expulsion non suivie de poursuites pénales. Il est par conséquent impossible de retrouver les renseignements ou données y afférents. Ces dispositions, contrairement à la Charte à première vue, le sont également en pratique, comme on le verra plus loin.

49. Le Gouvernement est certes tout à fait en droit de veiller à ce que les terrains publics et privés soient protégés contre toute atteinte au droit de propriété. Ceci étant, la loi relative à l'ordre public bafoue les droits fondamentaux des *Travellers*. Elle est en soi incompatible avec les articles 16 et 30 dans la mesure où elle méconnaît les exigences spécifiques énoncées par le Comité dans sa décision sur le bien-fondé relative à la réclamation *CEDR c. Grèce*, à savoir : (i) les critères de l'occupation illégale ne doivent pas être compris de façon exagérément extensive (c.-à-d. avoir un caractère déraisonnable et disproportionné) ; (ii) l'expulsion doit respecter les conditions d'une procédure régulière, compatible avec les droits des intéressés ; (iii) le mode de vie nomade doit être respecté ; enfin, (iv) les lois concernant l'accès au logement ne doivent pas être discriminatoires. L'organisation auteur de la réclamation soutient que ces exigences ne sont pas respectées par la loi relative à l'ordre public, comme exposé ci-dessous.

Portée trop vaste de la loi (caractère déraisonnable et disproportionné)

50. En premier lieu, les dispositions des points A à G de l'article 19 sont exagérément extensives. À première vue, la loi ne peut être jugée raisonnable ou proportionnée à un but légitime, comme empêcher une violation de propriété privée (*trespass*), en raison d'un manque de justification objective. Compte tenu de la problématique actuelle du logement pour les *Travellers* et de l'existence d'autres lois encadrant la violation de propriété privée et les comportements antisociaux, on ne saurait revendiquer la conformité de ce texte aux critères de caractère raisonnable et de proportionnalité. La loi ne restreint pas explicitement l'exécution des expulsions à des circonstances exceptionnelles et est formulée en termes vagues et flous. Partant, ses dispositions peuvent être invoquées dans une multitude de situations diverses.
51. Les dispositions des points A à G de l'article 19 ont été introduites à un moment où le Gouvernement avait déjà reconnu que plus de 1 000 familles de *Travellers* campaient sur des terrains publics dans l'attente de se voir attribuer un logement conformément aux dispositions de la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers*, dont l'application laisse cruellement à désirer. Rien dans la présente loi ne restreint l'exercice des prétendus pouvoirs de la *Gardai*, même dans l'hypothèse où les autorités chargées des questions de logement auraient manqué à leurs obligations légales à l'égard des personnes visées. Le simple fait de pénétrer sur un terrain ou de l'occuper sans consentement, visé à l'article 19C, par. 1, al. a), constitue une infraction pénale.
52. Par conséquent, le législateur a d'un coup de crayon déclaré illégales les habitations de certaines des familles les plus pauvres et les plus vulnérables d'Irlande, au risque de faire arrêter et incarcérer leurs occupants et de les amener à perdre leurs logements. La loi récompense aussi les autorités locales qui ne se sont pas acquittées de leurs obligations légales en vertu de la loi de 1998, au sens où elles peuvent déplacer vers une autre commune des familles de *Travellers* en attente d'une solution de logement. Les *Travellers* sont en substance rendus pénalement responsables du non-respect par le Gouvernement de ses obligations à leur égard.

53. Le manque de caractère raisonnable apparaît on ne peut plus clairement si l'on compare les dispositions des points A à G de l'article 19 à la procédure de mise en demeure (*Section 10 Notices*) prévue par l'article 10 de la loi de 1992 relative au logement. Ce dispositif autorise les expulsions de *Travellers*, mais uniquement dans des circonstances précisément définies. Les expulsions ne peuvent être exécutées que si une solution de relogement appropriée est disponible ailleurs ou si les personnes visées se trouvent à une distance d'un mile (1,61 km) d'une aire d'accueil existante – même si, comme on le verra plus loin, il a été fait un usage abusif de cette disposition en pratique.

54. Le Professeur Binchy, ancien membre de la Commission irlandaise des droits de l'homme et Professeur *Regius* de droit au Trinity College (University of Dublin), fait observer qu'il existe toute une panoplie d'autres lois susceptibles d'être utilisées pour traiter le problème des campements à grande échelle et lutter contre les comportements antisociaux qui pourraient en découler :

L'article 19C a été conçu dans le but avoué de réparer des torts – les dégâts causés par le rassemblement d'un grand nombre de personnes sur un même site – qui font déjà l'objet d'un large éventail de sanctions civiles et pénales⁶⁸.

55. La formulation floue de la loi ouvre la voie à un élargissement du champ d'application et de la portée de cet article. Il distingue des qualifications alternatives : outre le simple fait de pénétrer sur un terrain et de l'occuper, est également constitutif d'une infraction le fait que ceci soit « susceptible » de détériorer le terrain de façon substantielle, d'affecter substantiellement ses équipements, d'empêcher autrui de faire usage du terrain ou de ses équipements, de rendre l'usage du terrain insalubre ou dangereux, ou de faire substantiellement entrave à l'utilisation du terrain ou de ses équipements (art. 19C, par. 1, al. b)). Ces dégâts peuvent être causés par le fait de pénétrer sur un terrain et de l'occuper, ou par le fait d'y introduire ou d'y placer un bien ou objet. L'emploi du terme « susceptible » revient à considérer qu'il *n'est pas nécessaire* qu'une personne ait *effectivement* provoqué des dégâts. La simple *potentialité* du dommage est constitutive d'une infraction. Ceci ne veut pas dire que la *probabilité* de causer un dommage soit à exclure du droit pénal (cela peut être approprié en cas de conduite en état d'ivresse, par exemple). En l'espèce, cependant, la rédaction de l'article confère à la police toute latitude pour établir la charge de la preuve et conclure à l'existence d'une infraction pénale. Comme souligné par le Professeur Binchy, la probabilité de conséquences préjudiciables est si subjective et constitue un critère si élastique que, dans les faits, le contrevenant est dans l'impossibilité de rester une fois que la *Gardaí* l'a sommé de quitter les lieux⁶⁹.

56. En résumé, l'organisation auteur de la réclamation soutient que les dispositions en matière d'expulsion de la loi relative à l'ordre public sont déraisonnables et disproportionnées aux motifs que leur adoption ne répondait à aucune nécessité objective, qu'elles sont incompatibles avec d'autres obligations du Gouvernement irlandais, excessivement floues, et ne restreignent pas les expulsions à des circonstances compatibles avec le droit international des droits de l'homme.

Absence d'une procédure régulière compatible avec les droits des intéressés

57. La loi enfreint la quasi-totalité des exigences ordinairement prévues pour assurer la protection contre les expulsions forcées – que l'on retrouve d'ailleurs dans la plupart des lois pénales. En substance, elle permet l'expulsion extrajudiciaire et sommaire de *Travellers* vivant sans droit ni titre sur des terrains publics et privés.

⁶⁸ William Binchy, 'The criminal trespass legislation: implications for human rights protection in Ireland: a one-day seminar at Trinity College Dublin on Tuesday, 23rd July 2002', University of Dublin, 2002.

⁶⁹ *Ibid.*

58. Premièrement, l'article 19 (points A à G), ne fait pas obligation à la *Gardaí* [police nationale] de notifier un *préavis* aux personnes concernées ou d'obtenir une ordonnance du juge à l'avance. Il ne prévoit pas même la délivrance d'un mandat pour l'arrestation d'une personne. Si une arrestation sommaire peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances, lorsque le domicile d'une personne est en jeu, et ce même si l'expulsion est justifiée, les familles ont besoin d'un délai de préavis raisonnable pour pouvoir s'organiser en termes de logement, emploi, éducation et accès aux services essentiels (soins de santé, etc.)

59. Deuxièmement, la loi ne prévoit aucun *moyen de défense*. Il est utile à ce propos d'examiner les dispositions de l'article 2.1 de la loi irlandaise de 1991 sur le vandalisme (*Criminal Damage Act 1991 [Ireland]*), aux termes desquelles :

« Une personne qui, *sans excuse légitime*, détériore un bien appartenant à autrui, tente de détériorer un tel bien ou ne se soucie pas des éventuels dommages qu'elle pourrait causer se rend coupable d'une infraction. » (Souligné par nous).

Dans la loi sur le vandalisme, « excuse légitime » s'entend de la *conviction*, justifiée ou non, du prévenu que le propriétaire du bien avait donné son contentement ou l'aurait donné s'il avait eu connaissance des éventuels dommages ou des circonstances ou que les dégradations tiennent à la nécessité de protéger sa famille, autrui ou un autre bien et qu'une telle protection était nécessaire en l'espèce⁷⁰.

60. En outre, la procédure de mise en demeure prévue par l'article 10 de la loi relative au logement prévoit bien l'excuse légitime puisqu'un *Traveller* peut faire valoir qu'aucune solution de relogement n'existe. Cependant, la loi relative à l'ordre public ne contient aucune disposition analogue. Rien ne restreint l'exercice des pouvoirs de la police, y compris dans l'hypothèse où les autorités chargées des questions de logement ne se seraient pas acquittées de leurs obligations légales envers les *Travellers* concernés ou au cas où l'enlèvement du logement entraînerait un important préjudice ou des conséquences néfastes pour les intéressés, compte tenu de leur situation particulière.

61. Troisièmement, la loi relative à l'ordre public opère un renversement de la charge de la preuve lorsqu'il s'agit de déterminer si une personne qui réside sur un terrain a obtenu pour ce faire le consentement du propriétaire. Le paragraphe 2 de l'article 19G dispose que :

« Dans toute procédure engagée pour une infraction au titre de la présente Partie, il est présumé, jusqu'à preuve du contraire, que le consentement visé par la présente Partie n'a pas été donné. »

Un tel renversement de la charge de la preuve pour l'un des éléments constitutifs de l'infraction met en question le principe fondamental de la présomption d'innocence, et assurément les notions d'équité et d'égalité des armes, qui plus est lorsque les prévenus sont généralement des personnes très désavantagées, ayant des ressources limitées, financières ou autres, et qu'au vu des circonstances, il devrait être relativement simple pour les pouvoirs publics d'établir la présence du consentement.

62. Quatrièmement, la loi met les intéressés dans l'impossibilité de solliciter un contrôle juridictionnel. Si la police estime qu'une personne s'est rendue coupable du délit de violation de propriété privée visé par la loi, elle peut être sommairement expulsée. Elle va en outre devoir faire face à des poursuites pénales. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la plupart des *Travellers*

⁷⁰ Article 6, paragraphes 2 à 5.

partent lorsque la police leur intime l'ordre de quitter les lieux, en dépit de l'absence d'autres emplacements sur lesquels ils pourraient stationner.

63. Cinquièmement, les *Travellers* sont confrontés à la perte de leurs biens, y compris leur logement.
64. Sixièmement, aucune disposition de la loi ne fait obligation à la police de tenir compte des atteintes à d'autres droits, notamment le droit à la santé et à l'éducation. Une expulsion sommaire peut affaiblir et avoir des conséquences très préjudiciables pour des personnes malades ou âgées, les enfants et toute personne qui aurait besoin de traitements médicaux de longue durée ou de stabilité pour se rétablir d'une maladie. Les expulsions peuvent aussi avoir des répercussions dévastatrices pour l'éducation des enfants et adolescents.
65. Septièmement, la loi relative à l'ordre public ne prévoit aucun dispositif de relogement, en particulier en ce qui concerne les aires d'accueil. Là encore, ce texte suppose une érosion du droit à une solution de relogement (théoriquement) reconnu dans le cadre de la procédure de mise en demeure prévue par l'article 10 de la loi relative au logement. La loi relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers* oblige les collectivités locales à mettre à disposition à la fois *des aires permanentes et des aires de passage*. Pourtant, la loi relative à l'ordre public ne fait aucune obligation à la police de s'assurer que les *Travellers* disposent d'un autre endroit où aller.
66. Huitièmement, dans certains comtés, à la suite de l'application de la loi relative à l'ordre public, des *Travellers* qui avaient fait une demande de logement sur la commune ont perdu leur priorité dans la liste d'attente. D'après le Mouvement irlandais des Gens du voyage, des familles sont contraintes de quitter le territoire communal du fait de l'application de la loi de 1994 à leur encontre, perdent leur priorité sur la liste de logements de la commune concernée, voire perdent complètement le contact avec les autorités locales, et peuvent être radiées de la liste d'attente⁷¹.
67. A la lumière des arguments qui précèdent, l'organisation auteur de la réclamation soutient que la loi relative à l'ordre public contrevient aux exigences d'une procédure régulière compatible avec les droits des intéressés.

Manque de respect pour le mode de vie nomade

68. La loi constitue aussi une attaque contre la culture nomade de nombreux *Travellers*. En substance, elle érige le nomadisme en infraction d'une manière générale. Le droit des *Travellers* de vivre une existence nomade a été reconnu comme un droit par le Comité, de même que par la Cour européenne des droits de l'homme et par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (voir *supra*, par. 48). La qualification criminelle des atteintes à la propriété par la loi relative à l'ordre public, a fortiori lorsqu'elle est combinée au défaut de mise à disposition d'aires d'accueil permanentes et de passage, signifie que les *Travellers* n'ayant pas accès à une aire d'accueil sont effectivement confrontés à la nécessité de faire un choix entre cesser de vivre de manière nomade ou commettre une infraction pénale, au risque de voir leur logement (la caravane) saisi. Pour ceux qui ont accès à des aires permanentes, des emplacements temporaires ou un accueil d'urgence, l'échec du Gouvernement à mettre à disposition des aires de passage signifie qu'il est quasiment impossible de mener légalement une vie

⁷¹ *National Traveller Accommodation Consultative Committee to the Minister for Housing and Urban Renewal, Review of the Operation of the Housing (Traveller Accommodation) Act*, Dublin, juin 2004 (rapport du NTACC – Comité consultatif national pour l'accueil des *Travellers*), p. 70, disponible sur <http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/FileDownload,14966,en.pdf>.

itinérante en Irlande, dans la mesure où l'offre d'aires prévues à cet effet est très peu développée dans le pays, bien que la loi relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers* énonce des exigences claires en la matière.

69. La loi fait en outre peser de fortes pressions sur les *Travellers* et les pousse à accepter des logements ne répondant pas à leurs besoins. Elle crée en effet des obstacles qui peuvent les empêcher d'obtenir une solution d'hébergement réservée aux *Travellers* (habitat groupé, aires d'accueil). Concrètement, cela conduit à une assimilation forcée (voir *infra*, paragraphes 89 et suivants).

Discrimination

70. La loi relative à l'ordre public établit indirectement une discrimination à l'égard des *Travellers*, dans la mesure où elle les prive dans les faits de leurs droits en matière de logement. Bien qu'elle ne les vise pas expressément, il est clair qu'elle touchera au premier chef les groupes n'ayant pas accès à un logement légal, comme les *Travellers* et les personnes sans domicile fixe. Par ailleurs, les *Travellers* qui souhaitent mener une vie nomade en sont pratiquement empêchés à cause de cette loi. Le CEDR n'a eu connaissance d'aucun cas où cette procédure aurait été utilisée contre des personnes autres que des *Travellers*.
71. En outre, les preuves de racisme à l'égard des *Travellers* au sein de la police ne manquent pas. Le rapport publié en mars 2005 par le Bureau des droits de l'homme de la police constitue un réquisitoire accablant contre l'attitude de certains policiers, notamment à l'encontre de Nigériens et de *Travellers*. Les quinze recommandations formulées dans ce document ont été acceptées par le préfet de police (*Police Commissioner*) – y compris la réalisation d'une évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux de toutes les procédures opérationnelles et de maintien de l'ordre existantes et la nécessité d'identifier et aborder le racisme institutionnel –, mais les expulsions réalisées en vertu de la loi relative à l'ordre public se sont poursuivies.

Dispositif de l'article 10 (Section 10 Notices)

72. Comme pour la loi relative à l'ordre public, l'organisation auteur de la réclamation soutient que la procédure d'expulsion mise en place par l'article 10 de la loi de 1992 relative au logement (voir *supra*, paragraphes 27 à 31) est incompatible avec les articles 16 et 30 de la Charte. Après intégration des modifications apportées en 1998 et 2002, l'article 10 comporte trois dispositions distinctes en matière d'expulsion :
- Aux termes de l'article 10, al. a), une collectivité locale peut expulser des *Travellers* vivant dans un rayon de 5 miles [8,05 km] d'une aire qui, de l'avis des autorités (locales) chargées des questions de logement, pourrait accueillir la structure d'hébergement temporaire (une caravane dans la plupart des cas). Les *Travellers* sont alors mis en demeure de se déplacer jusqu'à cette aire d'accueil.
 - Aux termes de l'article 10, al. b), une collectivité locale peut expulser des *Travellers* lorsque leur logement est impropre à l'habitation du fait de l'absence des services essentiels, est susceptible d'entraver l'utilisation d'équipements publics ou privés, ou constitue un risque non négligeable pour la santé et la sécurité. L'expulsion est subordonnée à l'existence d'une aire d'accueil gérée par les autorités compétentes dans laquelle ils pourraient être relogés. Si c'est le cas, une mise en demeure est notifiée aux intéressés.
 - Aux termes de l'article 10, al. c), une collectivité locale peut expulser des *Travellers* campant dans un rayon de 1 mile [1,61 km] d'une aire d'accueil

gérée par les autorités locales dès lors que la structure d'hébergement temporaire : (i) fait obstruction ou génère des nuisances pour les occupants de ce site ou de tout autre logement situé dans un rayon de 1 mile dudit site, (ii) risque de détériorer la qualité des réseaux d'eau potable, d'assainissement et électrique ou d'autres services associés à ce site ou aire d'accueil réservée aux *Travellers* ou de tout autre logement situé dans un rayon de 1 mile dudit site, ou (iii) entrave l'utilisation, la jouissance ou la maintenance de tout équipement (ou installation) public ou privé situé dans un rayon de 1 mile dudit site. Si les autorités locales leur adressent une mise en demeure de quitter les lieux, les personnes concernées sont tenues de partir. Cette disposition ne prévoit aucune exigence en matière de relogement.

73. En première lecture, le dispositif de l'article 10 est beaucoup plus nuancé que les dispositions de la loi relative à l'ordre public en matière d'expulsion. Il n'est cependant pas conforme à l'interdiction des expulsions forcées énoncée par la Charte du fait de l'absence de garanties suffisantes de respect d'une procédure régulière et parce qu'il en a été fait un usage abusif dans la pratique.

Absence d'une procédure régulière

74. Le dispositif de l'article 10 n'est pas conforme à la Charte pour quatre raisons majeures. Premièrement, il ne prévoit aucune obligation de consulter les intéressés pour envisager des solutions alternatives à l'expulsion. Les autorités locales ne sont pas non plus tenues de prendre en compte les circonstances propres à chaque espèce, comme les faits à l'origine de l'occupation, les contacts éventuels de la famille concernée avec les services locaux ou un établissement scolaire, ou si certains des occupants sont âgés ou malades.
75. Deuxièmement, le délai minimum de préavis prévu par l'article 10 « ne peut être inférieur à 24 heures ». On peut difficilement considérer qu'il s'agit là d'un préavis raisonnable, étant donné les conséquences d'une expulsion et les difficultés à se reloger, notamment lorsque la procédure est engagée en vertu de l'alinéa c), qui ne prévoit pas l'obligation de trouver une solution de relogement. Si la procédure est engagée en vertu de l'alinéa a), un délai de préavis d'un mois serait approprié, étant donné que la famille réside dans un rayon de 5 miles d'une aire d'accueil offrant des emplacements disponibles.
76. Troisièmement, aucune disposition ne prévoit une voie de recours rapide et efficace. Les *Travellers* peuvent certes introduire un recours, et ont parfois eu gain de cause, mais la procédure prend du temps et les frais juridiques sont généralement prohibitifs.
77. Quatrièmement, la loi échoue lamentablement à garantir une solution de relogement appropriée lorsqu'il est procédé à une expulsion. L'alinéa a) de l'article 10 prévoit cette obligation mais la disponibilité concrète d'emplacements apparaît douteuse. Dans l'hypothèse d'une mise en demeure signifiée en vertu de l'article 10, al. b), une solution de relogement doit être proposée dans la région : autrement dit, les familles peuvent très bien être relogées dans une autre localité, en veillant à ce que le relogement se fasse dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme. L'alinéa c) est la clause la plus problématique au sens où il ne prévoit aucune obligation de relogement ou de prendre des dispositions pour que les personnes ne se retrouvent pas sans abri. La mise en demeure doit simplement préciser que les *Travellers* doivent déplacer leur campement à une distance d'au moins 1 mile de l'emplacement actuel.

IV.2.ii EXÉCUTION CONCRÈTE DES EXPULSIONS

78. Si la législation qui encadre les expulsions est à première vue non conforme à la Charte, les données statistiques et de très nombreuses études de cas montrent en outre que la manière dont elle est appliquée est également contraire à la Charte. Les quelques exemples donnés ci-après sont représentatifs d'expulsions exécutées ces dernières années en vertu de cette législation. Sauf indication contraire, elles ont été recensées par le Mouvement irlandais des Gens du voyage (*Irish Traveller Movement – ITM*) et par le CEDR. Il est difficile d'évaluer l'impact réel en l'absence de registre permettant de comptabiliser les expulsions au niveau central. Les chiffres obtenus par l'*Irish Times* grâce aux lois relatives à la liberté d'information (*Freedom of Information Acts*) ont fait apparaître que sur la période allant du 1^{er} juin 2000 au 31 mai 2003, 1 030 familles de *Travellers* ont reçu une mise en demeure en application du dispositif de l'article 10⁷². En 2005, l'ONG Pavee Point s'est appuyée sur les lois précitées pour demander des informations analogues, mais la réponse a été décevante, d'où la difficulté de fournir une vue d'ensemble à l'échelon national.
79. **Mahon Rd, Comté de Cork, mai 2003** : des membres de la police (*Garda Síochána*) se sont présentés avec une dépanneuse sur ordre de la municipalité, en application de l'article 10 de la loi de 1992 relative au logement (dispositions diverses), afin d'expulser six familles qui stationnaient illégalement sur une allée de l'aire d'accueil. Cinq familles ont quitté les lieux mais l'une d'entre elles a refusé d'obtempérer et la « remorque des enfants » a été saisie. Dans cette remorque se trouvaient les vêtements des enfants ainsi que leurs manuels scolaires. Certains des enfants se sont enfermés à l'intérieur de la caravane restante et d'autres ont retiré les roues du fourgon afin qu'il ne puisse pas être déplacé. Cinq heures plus tard, les policiers sont partis en assurant qu'ils reviendraient. Le fils aîné a dormi dans le coffre d'une voiture garée à côté du fourgon. Trois de ses frères ont dormi sur place dans d'autres voitures. Les autres ont été hébergés dans un foyer pour femmes. Du fait de cet épisode, le fils aîné n'a pas pu passer les épreuves du brevet des collèges (*Junior High School Certificate*), qui avaient lieu la semaine suivante.
80. **Comté de Dublin Sud, décembre 2002** : une famille a déclaré que le matin de la veille de Noël, la police est venue les expulser d'un terrain en application de l'article 19 de la loi de 1994 relative à l'ordre public telle que modifiée par la loi de 2002 relative au logement (dispositions diverses). La famille a demandé instamment que l'expulsion ait lieu après Noël, en vain. Il pleuvait en outre abondamment ce jour-là. La police a procédé à l'enlèvement de la caravane et l'a déposée à une vingtaine de kilomètres de l'endroit où elle se trouvait initialement. Elle a été endommagée lors du remorquage.
81. **Ennis, Comté de Clare, juin 2011** : une famille de six enfants, dont un nourrisson de six semaines présentant une insuffisance cardiaque et dans l'attente d'une opération, a reçu un avis d'expulsion en vertu de l'article 10 alors qu'elle stationnait sur un terrain public. La caravane a été montée sur le plateau de la dépanneuse avec les enfants encore à l'intérieur. La famille est partie s'installer sur un autre emplacement mais a reçu un nouvel avis le vendredi 1^{er} juillet. Des appels téléphoniques ont été passés en leur faveur en soulignant l'importance des visites hebdomadaires de l'infirmière de la santé publique et en demandant la suspension de la mesure d'expulsion jusqu'au lundi afin de leur donner la possibilité de trouver un hébergement d'urgence. Il n'a pas été fait droit à cette demande. La famille ayant introduit un recours

⁷² Joe Humphreys, 'When a child's bed is a car boot: Increasing numbers of Travellers are being evicted, but are the local authorities targeting the real problem', *The Irish Times*, 19 juillet 2003, p. 53.

devant la Haute Cour pour non-respect des formalités, une procédure d'injonction a été engagée et la question a été réglée.

82. **Balbriggan, Comté de Dublin, juin 2009** : une famille sans abri, composée de la mère et de ses dix enfants, campait sur un emplacement d'une aire d'accueil de Balbriggan (Dublin Nord). Des policiers anti-émeutes sont arrivés pour les expulser et la famille s'est déplacée jusqu'à une aire du comté voisin de Drogheda, qui avait été fermée. Le jour même, la mère et ses dix enfants ont été expulsés de cet endroit. Afin d'éviter une autre expulsion, la mère a installé sa famille sur un terrain à l'écart de la route. Quelques semaines plus tard, elle a été mise en demeure de quitter les lieux en vertu de la loi de 1878 relative à la santé publique. La notification adressée par le Conseil exigeait qu'elle parte sous 24 heures, alors qu'en vertu de la loi précitée une expulsion ne peut être exécutée que sur le fondement d'une ordonnance rendue par un juge. Il a fallu l'intervention d'un avocat du Mouvement irlandais des Gens du voyage pour que l'expulsion soit annulée.
83. **Blanchardstown, Comté de Dublin, septembre 2009** : un couple vivant sur une aire de passage a reçu une mise en demeure de quitter les lieux en vertu de l'article 10. Le mari était récemment sorti de l'hôpital après de graves problèmes cardiaques. Il était extrêmement faible et ne pesait que 32 kilos à peine. Lorsque la caravane a été placée sur la dépanneuse, il a tenté de retourner à l'intérieur pour prendre ses médicaments mais en a été empêché par les agents chargés d'exécuter l'expulsion.
84. **Comté de Waterford, janvier 2009** : l'*Irish Independent* a fait état⁷³ de l'expulsion d'une famille de cinq personnes d'une aire d'accueil de Waterford, sans qu'aucune solution de relogement permanente ne lui ait été proposée. Deux des enfants (des jumelles âgées de 18 mois) avaient de graves problèmes de santé : toutes deux étaient atteintes du syndrome de Down et souffraient d'une bronchite ; l'une d'elles était née avec une malformation septale (trou dans le cœur) dont elle devait bientôt être opérée.
85. **Lieux divers, jusqu'en mai 2005** : l'*Irish Times* s'est fait l'écho⁷⁴ de la situation d'une famille de *Travellers* comportant huit enfants, expulsée 27 fois en treize ans dans sept comtés différents en vertu de la législation de 2002 relative à la violation de propriété privée. Vivant toujours en bordure de route, ils n'étaient jamais restés suffisamment longtemps sur le territoire d'une même collectivité locale pour se voir octroyer le statut « autochtone » et être inscrits sur la liste d'attente en vue d'obtenir un logement. La seule proposition qui leur ait été faite était un emplacement sur une aire de passage située à plus de 30 kilomètres de l'école fréquentée par leurs enfants et de l'hôpital dans lequel leur fils hémophile recevait un traitement. Ils avaient bien essayé de trouver un logement privé, mais personne ne voulait louer à la famille.
86. **Rathkeale, Comté de Limerick, novembre 2010** : une mère seule avec deux enfants âgés de 1 et 10 ans a été contrainte de stationner sa caravane sur une allée, le logement qui lui avait été attribué ayant subi un incendie avant qu'elle ne puisse s'y installer. (Il semblerait que les voisins aient su que des *Travellers* allaient emménager dans l'appartement et y aient mis le feu.) Pour l'obliger à partir, les autorités locales ont placé des blocs de pierre à l'avant et à l'arrière

⁷³ 'Breach of rights' as Traveller family evicted', *Irish Independent*, 29 janvier 2009, <http://www.independent.ie/national-news/breach-of-rights-as-traveller-family-evicted-1618600.html>.

⁷⁴ 'No room on councils' housing list for traveller family', *Irish Times*, 23 mai 2005, <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2005/0523/1116025817817.html>.

de sa caravane, de sorte qu'elle n'a pas pu déplacer sa voiture. Du coup elle n'a pas pu emmener l'enfant à l'école ; elle a également raté un rendez-vous pris chez le médecin pour son fils.

87. **Bishopstown, Comté de Cork, mai 2011** : une famille s'est retrouvée à la rue après avoir été expulsée illégalement d'un logement locatif privé lorsque le propriétaire a eu connaissance de son origine ethnique. La famille a contacté la Direction de l'hébergement et du logement des *Travellers* (*Traveller Accommodation Housing and Community Directorate*) de la mairie et s'est entendu dire qu'ils étaient « trop occupés ». En conséquence, ils ont dû s'installer dans une caravane sur un emplacement non autorisé, dans des conditions déplorables, et leur fille de 4 ans a dû cesser d'aller à la maternelle.
88. **Comté de Clare, 2012** : une famille ayant un enfant très handicapé a reçu une mise en demeure lui enjoignant d'enlever ses caravanes du bas-côté de la route. Les autorités locales ne lui ont proposé aucune solution de relogement raisonnable sur un emplacement présentant des garanties de sécurité.
89. **Comté de Wexford, juillet 2012** : une famille avec des enfants en bas âge a fui Dublin où elle était dans une situation difficile. L'un de ses membres avait de graves problèmes de santé mentale et un retour à Dublin n'était pas envisageable. Les autorités locales de Wexford ayant dans un premier temps refusé de traiter la demande de logement de la famille, cette dernière a fait l'objet de nombreuses mises en demeure notifiées en application de l'article 10. En effet, elle n'avait d'autre choix que de stationner illégalement en bordure de route. Le problème a finalement pu être résolu grâce à l'intervention du Pôle Logement du Mouvement irlandais des Gens du voyage.

IV.3 QUALITÉ DE L'OFFRE DE SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT DESTINÉES AUX TRAVELLERS

90. Le Gouvernement irlandais a conscience de l'insuffisance des structures d'accueil destinées aux *Travellers* depuis les années 1960 ; la nécessité de solutions d'hébergement adaptées, respectueuses de leur culture, est en outre dûment reconnue depuis 1998 (pour plus de détails, voir *infra*). Malgré l'élaboration de stratégies et la promulgation de lois à cet effet, l'Irlande : i) a échoué à fournir une offre suffisante de solutions d'hébergement pour les *Travellers*, tout particulièrement en ce qui concerne les structures leur étant réservées – à savoir les aires permanentes, les programmes d'habitat groupé et les aires de passage) ; ii) ne s'est pas dotée d'un cadre législatif solide et suffisamment contraignant propre à garantir la mise en œuvre des plans directeurs pour l'accueil des *Travellers* ; elle a notamment omis de modifier les lois d'aménagement et d'urbanisme régissant l'occupation des sols afin de faire en sorte que les terrains puissent être facilement achetés et utilisés pour l'hébergement des *Travellers* ; et iii) n'a pas pris de mesures visant à garantir l'habitabilité et la salubrité des aires d'accueil destinées aux *Travellers* de même qu'un accès suffisant et abordable aux services essentiels tels que l'eau, l'assainissement, l'électricité et l'enlèvement des ordures. La présente réclamation allègue que ces manquements, qui seront examinés tour à tour, constituent une violation des articles 16 et 30 de la Charte, lus seuls ou en combinaison avec l'article E.

IV.3.i ABSENCE D'UNE OFFRE SUFFISANTE DE SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT

91. Dès 1963, la Commission Itinérance a mis l'accent sur la problématique du logement des *Travellers*. Elle a toutefois principalement recommandé une politique d'assimilation. Une législation positive en la matière n'est en place que

depuis l'adoption des dispositions de l'article 13 de la loi de 1988 relative au logement, aux termes desquelles les collectivités locales peuvent aménager et gérer des aires d'accueil. Les juges ont à leur tour interprété favorablement ce texte comme leur imposant une obligation concrète de réaliser des aires d'accueil. En 1991, dans l'affaire *University of Limerick c. Ryan*⁷⁵, le juge Barron a estimé que les autorités locales avaient enfreint la loi, faute d'avoir assuré la disponibilité de solutions d'hébergement, en faisant valoir les motifs suivants :

Compte tenu du libellé de l'article 13, il me semble que l'obligation légale de mettre à disposition des aires d'accueil réservées au stationnement des caravanes des *Travellers* est identique à l'obligation de mettre à disposition des logements pour ceux qui sont sédentarisés. La seule différence tient à la nature de l'hébergement à fournir.

D'autres affaires remontant au début des années 1990 ont cependant mis en évidence l'insuffisance de l'offre en la matière⁷⁶.

92. Au milieu des années 1990, le Gouvernement a entamé un nouveau cycle de planification en vue de lancer diverses initiatives législatives et stratégiques pour aborder le problème posé par le grand nombre de *Travellers* vivant en bordure de route, faute d'aires d'accueil offrant des emplacements appropriés. En 1995, le Groupe d'étude sur la communauté des *Travellers* a souligné l'absence de solutions d'hébergement adaptées pour les 1 085 familles de *Travellers* vivant en bordure de route. Ont également été recensés 257 autres ménages vivant sur des emplacements temporaires où les services essentiels (toilettes, électricité, zones de lavage correctes) faisaient défaut⁷⁷. Le Groupe d'étude a reconnu que la question de la disponibilité et de l'adéquation de l'offre d'hébergement était au cœur de la problématique des *Travellers* en Irlande et qu'en l'absence de solutions à cet égard, des améliorations de l'offre de services éducatifs et de soins seraient difficiles à mettre en œuvre⁷⁸. Le rapport reconnaissait l'existence d'un lien étroit entre l'habitat des *Travellers* et leur identité et recommandait que la conception des structures d'hébergement leur étant réservées⁷⁹ reflète l'identité culturelle distincte de ce groupe⁸⁰.
93. Le Groupe d'étude a recommandé la mise à disposition de 3 100 unités d'hébergement supplémentaires d'ici à l'an 2000⁸¹. Ceci devait inclure 2 200 emplacements aménagés dans des aires d'accueil permanentes ou dans des aires de passage et 900 logements classiques ou en habitat groupé. Dans son rapport, il demandait la création dans tout le pays d'un réseau d'aires de passage dotées de l'électricité et de l'eau courante, ainsi que d'un système d'évacuation des eaux usées et d'enlèvement des ordures⁸². Les autorités locales confrontées au problème des campements non autorisés devraient toujours faire montre de sensibilité en pareil cas et ne recourir à une mesure d'expulsion qu'en dernier recours⁸³. Le Groupe d'étude a reconnu que la fourniture de solutions d'hébergement spécialement destinées aux *Travellers* est l'option privilégiée par beaucoup d'entre eux. Par conséquent, cela ne saurait être considéré comme une

⁷⁵ Arrêt non publié, Haute Cour, 21 février 1991.

⁷⁶ Voir par exemple *Co. Meath VE c. Joyce* [1994] 2 ILRM 210 et *O'Brien c. Wicklow*, arrêt non publié rendu « au pied levé » après l'audience, 10 juin 1994.

⁷⁷ Rapport du Groupe d'étude sur la communauté des *Travellers*, voir *supra*, note 65, p. 55.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁹ Les structures d'hébergement réservées aux *Travellers* englobent les programmes d'habitat groupé, les aires d'accueil permanentes et les aires de passage, *ibid.*, p. 101.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 109.

⁸¹ *Ibid.*, p. 16.

⁸² *Ibid.*, p. 18.

⁸³ *Ibid.*, p. 18.

solution provisoire avant leur installation définitive⁸⁴. Il a recommandé par ailleurs la création au sein du gouvernement national d'une unité dédiée à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers* (*Traveller Accommodation Unit*) qui garantirait la mise en œuvre des programmes en la matière. Cette dernière recommandation n'a toutefois pas été acceptée dans le cadre des réformes de la législation et des politiques qui se sont ensuivies, malgré les demandes répétées formulées par les organisations de *Travellers*.

94. En 1998, cette stratégie a trouvé son expression dans la loi de 1998 relative à l'accueil et à l'hébergement des *Travellers* (*Housing [Traveller and Accommodation] Act*). En vertu de ladite loi, les collectivités locales étaient tenues d'adopter tous les cinq ans un plan directeur pour l'accueil des *Travellers* prévoyant, entre autres, la réalisation d'aires de passage. Ces programmes devaient être pleinement opérationnels à l'horizon 2000 et exécutés d'ici à 2004. La loi imposait expressément que l'offre de solutions d'hébergement soit adaptée aux besoins particuliers des *Travellers* et conçue de façon à répondre à leurs besoins d'hébergement en des lieux autres que leur résidence habituelle, compte tenu de leurs pratiques de déplacements annuels (art. 10, par. 3, alinéas b) et c)). L'éventail des possibilités devait donc comporter des formules s'adressant spécifiquement aux *Travellers* (habitats groupés, aires d'accueil permanentes pour le stationnement des caravanes, aires de passage, accueil d'urgence), outre les logements sociaux classiques. A cela s'ajoutait l'obligation de tenir compte des « pratiques de déplacements annuels des *Travellers* » (art. 10, par. 3, al. c)). Les autorités chargées des questions de logement étaient tenues de « prendre toutes mesures raisonnables nécessaires » (art. 16.1) pour assurer l'exécution des plans directeurs. La loi ne prévoit cependant aucune sanction ou pénalité au cas où les collectivités locales manqueraient à cette obligation.
95. Malgré ces objectifs, en 2011, le tableau reste sombre, comme illustré par les données chiffrées ci-après et les exposés de cas de familles en attente d'un logement. Leur situation est souvent considérablement aggravée par les mesures d'expulsion dont elles font l'objet dans l'intervalle.
96. Seules quatre collectivités locales (Donegal, Westmeath, Leitrim et Sligo) ont des aires de passage ouvertes dans leur circonscription administrative. Ceci étant, aucune ne fonctionne en tant que telle, elles sont plutôt utilisées pour l'accueil d'urgence. Combiné à l'application des clauses autochtones, qui exigent un lien avec la région pour que les familles puissent bénéficier d'une priorité sur la liste d'attente de logement, ceci a une incidence très négative sur le nomadisme, facette fondamentale de la culture des *Travellers*. Un récent rapport a mis en exergue un important déclin de l'itinérance : « Cette tendance est incontestablement accentuée par le petit nombre d'aires temporaires et une absence quasi totale de services pour les familles itinérantes ou nomades⁸⁵. » Le ministère de l'Environnement et des Collectivités locales ne fournit aucune statistique concernant les aires de passage. Le rapport du Groupe d'étude sur la communauté des *Travellers* (1995) recommandait la création de 1 000 unités d'hébergement pour tenir compte du nomadisme, mais la satisfaction des besoins en la matière n'est manifestement pas la priorité des autorités locales⁸⁶.
97. Logements sociaux classiques : le nombre de familles de *Travellers* vivant dans un logement social a régulièrement augmenté sur la période 2000-2009. En neuf

⁸⁴ *Ibid.*, p. 101.

⁸⁵ Burke-Wood et Mathews, "The State of Traveller Accommodation: A Review on the 10th Anniversary of the Traveller Accommodation Programmes", rapport 2010 commandé par le Mouvement irlandais des Gens du voyage (ITM).

⁸⁶ ITM, *Report on Traveller Accommodation 2002-2009*, janvier 2011, p. 5.

ans, il est ainsi passé de 2 110 à 3 300 familles, soit une augmentation de 56 %⁸⁷. Lors du recensement annuel effectué en 2011, l'accroissement le plus notable a été observé dans le Comté de Meath (de 82 à 111 familles).

98. Logements privés avec l'aide des autorités locales : le nombre des familles concernées a bondi de 289 % en neuf ans (2000-2009), passant de 123 à 479⁸⁸.
99. Logements locatifs privés : c'est là que le recensement fait apparaître l'augmentation la plus préoccupante, à savoir une hausse de 555 familles sur la période 2009-2011, qui fait suite à une multiplication par douze en sept ans sur la période 2002-2009 (de 162 à 2 003 familles). Une augmentation est constatée dans dix-neuf collectivités locales sur 34. La hausse de 555 familles vivant dans un logement locatif privé au cours des deux dernières années montre bien que les autorités locales préfèrent proposer une solution d'hébergement dans le parc privé plutôt que d'offrir des aires d'accueil réservées aux *Travellers*⁸⁹.
100. Aires d'accueil : les collectivités locales réduisent inexorablement l'offre d'emplacements en aire d'accueil dans l'ensemble du pays – en trois ans, sur la période 2006-2009, le nombre de familles installées sur une aire d'accueil a diminué de 132 familles. Les comtés de Kildare et de Clare, en particulier, qui enregistrent les plus fortes augmentations du nombre de familles vivant dans un logement locatif privé, présentent les plus fortes baisses du nombre de familles résidant sur une aire d'accueil. Dans 25 collectivités locales, les chiffres sont en chute libre ces deux dernières années. Le Comté de Cavan ne dispose d'aucune aire d'accueil et ceux de Longford, Laois, Louth, Limerick, Clare, Donegal, Wexford, Kildare, Monaghan, Kerry et Sligo ont affiché des baisses allant de 28 à 100 %⁹⁰. D'après le recensement 2011, le nombre de familles vivant sur une aire d'accueil s'établissait à 920, soit 79 de moins qu'en 2009.
101. Emplacements non autorisés⁹¹ : 327 familles vivent sur des emplacements non autorisés, souvent sans aucune garantie de sécurité et surpeuplés. Dans la plupart des cas, ils sont dépourvus des éléments de confort essentiels (eau, blocs sanitaires, électricité). Dans dix collectivités locales, le nombre des sites non autorisés a augmenté ou est resté stable par rapport à l'année précédente⁹².
102. Formules d'hébergement partagé : le nombre de familles partageant un logement est estimé à 492 (soit 1 900 personnes environ), soit une hausse de 102 familles depuis le recensement annuel de 2009. Dans certains cas, trois familles vivent sous un même toit, ou bien trois remorques sont regroupées sur un petit emplacement et jusqu'à 16 personnes utilisent une seule cabine de toilettes mobiles. Au total, ces types d'hébergement partagé et les emplacements non autorisés concernent quelque 4 000 personnes qui vivent au mieux dans des conditions sommaires et, au pire, dans des conditions déplorables et dangereuses dans toute l'Irlande, malgré les plans directeurs pour l'accueil des *Travellers* mis en œuvre à l'échelon local. Un nombre considérable de ces familles sont en attente de logement depuis des années et ont peu d'espoir de voir leur situation changer dans un proche avenir⁹³.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁹¹ Endroit sur lequel des véhicules sont stationnés sans autorisation des pouvoirs publics ou aire d'accueil qui n'est plus opérationnelle à la suite de sa fermeture par l'Etat.

⁹² ITM, *Report on Traveller Accommodation 2002-2009*, janvier 2011, p. 4.

⁹³ *Ibid.*, p. 3.

103. Croissance démographique : d'après les données issues du recensement effectué en 2011, le nombre des familles de *Travellers* résidant en Irlande s'élèverait à 9 535. Un chiffre largement sous-estimé selon l'Etude panirlandaise sur la santé des *Travellers* (septembre 2010), qui évoque plutôt 10 618 familles. Une augmentation de 42 % de la population des *Travellers* est mise en évidence par les données du ministère de l'Environnement et des Collectivités locales pour la période 2000-2009 (neuf ans) analysée par le Mouvement irlandais des Gens du voyage dans son rapport consacré à l'hébergement (2011). Le Groupe d'étude sur la communauté des *Travellers* avait estimé à 4 % par an la croissance de cette population. Il apparaît par conséquent que les prévisions ont été dépassées, même sans tenir compte des 1 675 familles non énumérées, comme indiqué. D'après les données du recensement 2011, le nombre de *Travellers* vivant en Irlande a augmenté de 32 % par rapport aux chiffres de 2006 (de 22 435 à 29 573)⁹⁴.
104. Les plans directeurs pour l'accueil des *Travellers* ne répondent pas aux besoins de nombreuses familles qui ont été identifiés lors de leur élaboration. Ces insuffisances sont encore accentuées par la croissance de cette population, dont il n'est pas tenu compte. Sur la période 2002-2009, le nombre de familles ayant besoin d'un logement est passé à 2 654 à l'échelle nationale. L'offre totale de solutions d'hébergement fournies par les collectivités locales sur la période 2006-2009 est en hausse de 6 % seulement, alors que, dans le même temps, la population des *Travellers* a augmenté de 16 %⁹⁵.

IV.3.ii ABSENCE D'UN CADRE LÉGISLATIF SUFFISAMMENT CONTRAIGNANT

105. La loi de 1998 pour l'accueil et l'hébergement des *Travellers* n'impose pas aux collectivités locales une obligation absolue d'exécution des plans directeurs. Aux termes de son article 16, elles sont tenues de « prendre toutes mesures raisonnables nécessaires » à cet effet. L'article pourrait ainsi ne pas être enfreint, même en l'absence de toute solution de logement proposée par les autorités, si ces dernières peuvent valablement soutenir avoir déployé tous les efforts raisonnables. Des préoccupations sont soulevées à cet égard. Dans son rapport sur l'Irlande, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance fait ainsi observer que :

L'un des principaux obstacles à l'amélioration de la situation eu égard au logement serait la réticence des autorités locales à fournir des aires de stationnement et la résistance et l'hostilité des populations locales face aux aménagements prévus, qui se traduisent souvent par des mises en demeure et des procès. A cet égard, on a fait observer que le fait que la loi sur le logement (stationnement des Gens du Voyage) ne prévoyait pas de sanctions à l'encontre des autorités qui ne prennent pas de mesures pour mettre des aires de stationnement à la disposition des Gens du Voyage risquait d'affaiblir l'efficacité de ce texte⁹⁶.

106. Le Comité consultatif national pour l'accueil des *Travellers* (*National Traveller Accommodation Consultative Committee – NTACC*) a fait valoir que de bonnes raisons pouvaient expliquer le retard pris dans l'exécution des projets, comme l'échec des négociations après un arrêté d'expropriation ou le manque de fonds. Cependant, quatorze ans après l'adoption de la loi, une approche fondée sur l'appréciation du « caractère raisonnable » apparaît totalement inappropriée. Une obligation absolue, éventuellement assortie de pénalités, est maintenant requise.

⁹⁴ Voir *supra*, par. 44, quant à l'exactitude des chiffres indiqués.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁶ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Second rapport sur l'Irlande*, 23 avril 2002, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, p. 22, par. 72, disponible sur http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_02/02_CbC_eng/02-cbc-ireland-eng.pdf.

IV.3.iii INADÉQUATION DES AIRES EXISTANTES

107. L'Irlande a aussi failli à son obligation d'assurer de bonnes conditions de vie sur les aires d'accueil, y compris lorsqu'il s'agit de sites officiels. Ceci est particulièrement vrai pour ce qui concerne l'accès aux services essentiels, l'habitabilité et la protection contre les risques associés à l'environnement. Leur emplacement laisse aussi à désirer en termes d'accès à l'éducation et à l'emploi.
108. Dans l'ensemble du pays, il existe de nombreux problèmes graves en matière de santé, de pollution, de sécurité et de surpeuplement. D'importantes difficultés tiennent à l'insuffisance des équipements sanitaires, à l'absence de raccordement au réseau électrique, à la déficience de l'approvisionnement, ou encore au manque de services pour personnes handicapées. Six aires permanentes ont indiqué avoir des occupants handicapés en l'absence de tout service adapté ; deux sites en particulier ont souligné le mauvais état des installations⁹⁷.
109. Le problème du surpeuplement est particulièrement inquiétant et se fait surtout sentir sur les aires temporaires. Au total, 121 unités d'hébergement ont été comptabilisées sur ces sites, alors que 199 familles y vivaient. Ce décalage entre le nombre total d'emplacements temporaires et le nombre de familles déclarées tend à indiquer que le surpeuplement constitue un réel problème dans ce type d'hébergement⁹⁸.
110. L'isolement géographique des aires d'accueil mal desservies par les transports en commun et les services de transport scolaire est également une constante. Il a été fait état de neuf aires d'accueil aménagées sur des sites isolés, sans transport public et/ou sans cheminement piétonnier. Certaines études mentionnent concrètement la dangerosité de la route⁹⁹. Il est à noter que les coupes dans le budget des bus scolaires affectent particulièrement les enfants *Travellers*, pour lesquels c'est souvent le seul moyen d'aller à l'école.
111. Par ailleurs, les terrains sur lesquels les aires sont aménagées ne sont pas toujours entièrement appropriés pour le logement. Ils se trouvent souvent non loin de zones industrielles (Cork et Kilkenny), d'une usine (Wexford), d'une décharge en exploitation ou désaffectée (Cork North et Clare), ou d'un cours d'eau (Carlow et Waterford) ; d'autres sites présentent des problèmes d'assainissement ou de pollution des eaux à proximité (Roscommon), voire des concentrations de gaz à des niveaux dangereux (Limerick), ou jouxtent une voie rapide (Cork North) ou une autoroute (Cork South)¹⁰⁰. Du fait de leur localisation, ces terrains peuvent être infestés de rats et connaître des problèmes d'inondation et d'assainissement. Au moins un cas de décès directement lié à la dangerosité d'un site a été recensé : un enfant a trouvé la mort à cause d'une chute de pierres. L'aire avait été aménagée sous une falaise. Le site a été officiellement condamné mais n'est pas encore fermé. Une famille élargie y vit encore¹⁰¹.
112. Le Mouvement irlandais des Gens du voyage signale une tendance inquiétante observée ces dernières années concernant l'installation de caméras de surveillance dans les aires d'accueil. Plusieurs informations font état de la mise en place de caméras qui filmeraient les enfants en train de jouer et seraient orientées vers les caravanes. Ceci soulève des préoccupations en matière de

⁹⁷ Burke-Wood et Mathews, *The State of Traveller Accommodation: A Review on the 10th Anniversary of the Traveller Accommodation Programmes*, rapport 2010 commandé par le Mouvement irlandais des Gens du voyage, p. 3.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 4.

protection de l'enfance, en raison de la collecte d'images d'enfants. Cela constitue en outre une ingérence injustifiée dans la vie privée et familiale.

113. Le risque d'incendie est également important. Il est aggravé par le surpeuplement et par la présence, sur la plupart des sites, d'un portique de limitation de hauteur verrouillé. Or les familles n'ont généralement pas la clé de la barrière. Certaines collectivités locales la donnent aux résidents, mais beaucoup n'en font rien. Plusieurs répondants ont affirmé que lorsque les familles n'avaient aucun double des clés, les services d'urgence avaient accès à un passe. D'après une autre enquête, cependant, il est arrivé qu'ils brisent la barrière pour pouvoir accéder au site, ce qui soulève des doutes quant à la disponibilité d'un passe¹⁰².
114. Selon l'Etude panirlandaise de 2010 sur la santé des *Travellers*, un nombre considérable de familles vivant en habitat groupé ou sur une aire d'accueil signalaient l'absence de voirie, d'éclairage public, de bouches d'incendie et d'aires de jeu conformes aux exigences de sécurité. Les équipements de jeu étaient en outre inexistantes selon 77,5 % des répondants de la République d'Irlande et 79,9 % de ceux d'Irlande du Nord. Un quart des familles (24,4 % en République d'Irlande et 24,8 % en Irlande du Nord) estimaient vivre dans des conditions insalubres ou très insalubres ; là encore, un nombre appréciable de familles (26,4 % en République d'Irlande et 29,0 % en Irlande du Nord) considéraient que leur lieu de résidence présentait des risques pour la sécurité¹⁰³. Cette perception est corroborée par les statistiques du rapport relatives aux affections diagnostiquées par le corps médical dans la population de *Travellers*, par comparaison à la population générale¹⁰⁴.
115. **Aire d'accueil de Spring Lane, Cork, Comté de Cork** : Spring Lane est une aire d'accueil aménagée en périphérie de la ville de Cork, au pied d'une forte pente, mais il faut d'abord grimper la colline pour y arriver. Spring Lane est située entre deux autoroutes. Elle connaît actuellement des problèmes d'assainissement et d'infestation de rats qui engendrent des risques pour la santé de tous les résidents, particulièrement les enfants. Les installations ne sont pas dotées du chauffage. Le site, mal équipé et délabré, est en outre criblé de nids-de-poule, ce qui rend la circulation dangereuse. Les murs de séparation des emplacements sont cassés et les familles vivent dans la promiscuité.
116. **Aire d'accueil de St Margaret, Ballymun, Comté de Dublin** : le problème le plus pressant sur ce site est celui des pannes de courant incessantes. Entre novembre 2009 et février 2010, il y a eu des coupures chaque jour. Ces déficiences de l'approvisionnement électrique ont causé de graves problèmes aux occupants. Une femme, en particulier, utilise constamment un nébuliseur couplé à un générateur d'oxygène qui l'aide à respirer. Dès qu'il y a une coupure, l'appareil cesse de fonctionner. Plusieurs enfants ont par ailleurs eu une pneumonie. L'insalubrité du site paraît être la cause la plus probable de l'infection. L'aire d'accueil donne en partie sur une route très passante. Pourtant, il n'y a ni éclairage public ni cheminement piétonnier, ce qui est dangereux compte tenu de la présence d'enfants et de la proximité de cette route à forte circulation. Bien que deux enfants soient atteints d'une maladie dégénérative, l'aire d'accueil n'a pas été rendue accessible pour les personnes en fauteuil roulant : elle n'a fait l'objet d'aucune rénovation depuis sa construction il y a treize ans. Un loyer de 14 euros par semaine est perçu par la collectivité locale.

¹⁰² Burke-Wood et Mathews, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰³ *All Ireland Traveller Health Study: Demography & Vital Statistics: Part A of Technical Report 2*, septembre 2010, p. 46, disponible sur http://www.dohc.ie/publications/aiths2010/TR2/AITHS2010_TechnicalReport2_HR_PartA.pdf?direct=1

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 65.

117. **Aire d'accueil de Ballymaley, Galway Road, Comté de Clare** : les blocs sanitaires de l'aire d'accueil sont dans un état déplorable et dangereux. Des pans de plafond se sont effondrés, laissant apparaître des câbles électriques qui pendent à mi-hauteur entre ce qui reste du faux-plafond et le sol. L'isolation est en tout aussi mauvais état. Au moment de la visite effectuée en 2010, la douche était cassée depuis neuf mois. Bien que cela eût été signalé aux autorités locales, personne n'était venu la réparer. Les familles étaient donc obligées d'emmener les enfants à la piscine locale pour qu'ils puissent prendre une douche dans un environnement propre et hygiénique. Il y a eu des fuites dans la pièce d'eau des mois durant, et ce n'est que lorsque cela s'est effondré que les autorités locales sont intervenues. Le site est très isolé. Il n'est pas desservi par les transports en commun et est situé hors périmètre de transport scolaire (à un quart de mile, soit 400 mètres environ). L'une des familles n'a pas de voiture et dépend de l'aide des voisins. La famille en question a quatre enfants de moins de 6 ans. Il n'y a aucune aire de jeux et, toujours lors de la visite de 2010, les enfants jouaient avec une épave de voiture. Il y a quelques années, la collectivité locale avait mis en place un dispositif permanent de sécurité sur le site. L'agent en poste, un ancien policier, ne cessait de poser des questions aux personnes qui entraient et sortaient. Les résidents avaient par ailleurs demandé à avoir accès à la clé du portique de limitation de hauteur, mais se sont heurtés au refus de la municipalité. Concrètement, cela voulait dire que l'accès au site de grands véhicules comme des voitures de pompiers ou des ambulances n'était pas possible en cas d'urgence. En désespoir de cause, ils ont fini par retirer la barrière, laquelle n'a pas été remplacée depuis. L'aire d'accueil, construite en avril 2003, n'a jamais été rénovée. Il n'y a pas de chauffage, et les occupants utilisent donc des chaudières à gaz ou à mazout, chères et dangereuses à utiliser. Ils payent un loyer de 30 euros par semaine à la collectivité locale.
118. **Aire d'accueil de Cloncarlin, Monasterevin, Comté de Kildare** : cette aire d'accueil, située en zone rurale, est extrêmement isolée. Elle se trouve à près de 5 km du magasin le plus proche, dans la ville de Monasterevin. Il n'y a qu'une seule voie d'accès à l'aire d'accueil, et une seule sortie. L'ancienne route qui rendait l'endroit plus accessible a été désaffectée après la construction de la nouvelle voie de contournement. La famille qui y vit se sentait si loin de tout qu'elle a pris un chien pour assurer sa protection. Le site est doté d'un bloc sanitaire, mais les douches n'ont pas l'eau chaude. La mère est tombée malade et doit prendre des médicaments à cause de l'absence de chauffage dans le bloc sanitaire, qui contient aussi les toilettes et des points de lavage. La famille paye 26 euros par semaine à la collectivité locale pour vivre sur ce site.
119. **Long Pavement, Limerick, Comté de Limerick** : 50 enfants vivent dans cette aire d'accueil qui donne sur une route où il est de notoriété publique que motards et automobilistes s'adonnent aux excès de vitesse. Il n'y a aucune allée à l'extérieur du site. Les résidents qui en sortent à pied débouchent directement sur la route principale, qui n'a aucun trottoir et n'est doublée par aucun cheminement piéton. Bien que le site eût été rénové deux ans auparavant, ses occupants vivent toujours dans des conditions qui n'offrent aucune garantie de sécurité. L'état déplorable des commodités essentielles est à l'origine de graves problèmes de santé, chez les enfants comme chez les adultes. La femme de l'un des résidents est morte de la maladie de Weil, causée par des micro-organismes présents dans l'urine des rats. L'aire de Long Pavement est construite sur une décharge et les rats sont un véritable fléau. L'absence de système de drainage, l'engorgement des sols et la déficience des installations contribuent au problème.

120. **Toppins Field, Limerick, Comté de Limerick** : l'aire d'accueil est située entre deux terrains en friche transformés en décharge sauvage, ce qui pose un réel problème d'insalubrité. Les blocs sanitaires, totalement insuffisants, ne sont pas entretenus. Celui contenant les toilettes, ouvert à tous vents, sans portes, est froid et humide et infesté par les rats. Les dalles du plafond menacent de tomber et les fils électriques sont exposés aux intempéries. L'une des familles a déclaré n'avoir vu aucun agent de maintenance sur le site en l'espace de douze mois. Dans sa caravane, on entend un bruit continu d'eau produit par la chaudière qui déborde et menace d'inonder l'habitation. Ceci est extrêmement dangereux, d'autant que la famille compte un jeune enfant. Face à ce problème, la famille n'a d'autre solution que de placer une baignoire d'enfant sous la fuite afin de recueillir l'eau qui s'écoule, et doit la vider plusieurs fois par jour. Il y a un petit bloc sanitaire totalement insuffisant et non entretenu. Ces sanitaires sont utilisés par deux adultes et leurs seize enfants. Une femme et ses quatre enfants sont constamment malades : ils souffrent de pyélonéphrite (infection des reins), d'asthme et de bronchite. Les résidents se sont vu promettre à maintes reprises que des travaux de remise en état et d'amélioration seraient entrepris et achevés avant septembre 2009. Malgré les demandes pressantes adressées au Conseil par les résidents, à ce jour les autorités locales n'avaient toujours pris aucune mesure pour procéder à la rénovation du site. Le montant du loyer à payer au Conseil varie entre 25 et 60 euros par semaine et est prélevé directement sur les prestations sociales servies.
121. **Aire d'accueil de Bawney's Bridge, Comté de Limerick** : l'aire d'accueil jouxte l'usine d'engrais. En 2009, l'Autorité de santé et de sécurité (*Health and Safety Authority*) a établi un rapport à la demande des autorités locales, qui voulaient effectuer des travaux sur le site. Des représentants locaux des *Travellers* ont pu en obtenir un exemplaire en vertu de la loi relative à la liberté de l'information. Ce rapport, daté du 9 janvier 2009, indiquait que le site sur lequel vivaient les familles se trouvait en Zone 1, c'est-à-dire dans un secteur où il ne devrait y avoir aucune installation « à usage résidentiel, professionnel ou commercial », l'usine ayant été classée dans la catégorie des établissements présentant des risques d'explosion. L'Autorité de santé et de sécurité recommandait la mise en place d'un périmètre d'exclusion de 350 mètres. Plusieurs résidents ont fait part de leurs inquiétudes aux autorités locales mais n'ont pour l'heure obtenu aucune confirmation de ce que leurs familles pouvaient vivre là en toute sécurité.
122. **Aire d'accueil de Ballinacullia, Comté de Roscommon** : lors de la visite effectuée en 2010, de l'eau coulait en permanence sous la porte des toilettes dans le bloc sanitaire. Le froid avait fait geler l'eau et une femme enceinte de quatre mois avait glissé la semaine précédente. L'aire ne comportait aucun point de lavage pour le linge. L'une des résidentes a déclaré avoir reçu une décharge électrique produite par un générateur. Elle a également affirmé avoir eu des ampoules dans la bouche après s'être lavé les dents à l'eau du robinet. Depuis, la famille n'utilise plus cette eau. Elle se plaint aussi de l'irrégularité de l'approvisionnement électrique de leur emplacement. Ils souffrent en outre fréquemment de troubles intestinaux et ont souvent des éruptions cutanées sur le visage depuis leur emménagement sur le site.
123. **Aire d'accueil de Moyne Park, Baldoyle, Comté de Roscommon** : à la fin 2012, les résidents ont signalé des problèmes d'accès aux services essentiels et d'assainissement (coupures d'électricité, manque d'eau chaude, etc.) et dénoncé le danger présenté par le mauvais état général des installations (trous dans les allées, clous apparents, sol jonché de morceaux de verre).

124. **Aire d'accueil de Bunclody, Comté de Wexford** : après l'installation de caméras de surveillance par le Conseil de Comté, les résidents se sont plaints de ce qu'elles plongeaient sur leurs emplacements et de ce que les autorités locales avaient utilisé les haut-parleurs attachés aux caméras pendant que leurs enfants jouaient. Les caméras ont été réorientées après des démarches effectuées par le Mouvement irlandais des Gens du voyage pour le compte des familles, mais elles sont toujours en place. L'éclairage est en outre insuffisant. Les autorités locales ont toujours ignoré les demandes des occupants relatives à l'installation d'éclairage et les personnes les plus âgées et vulnérables et leurs familles ne peuvent pas marcher en toute sécurité dans l'aire après la tombée de la nuit.

V RÉSUMÉ

Eu égard à ce qui précède, il est respectueusement demandé au Comité européen des Droits sociaux de dire que l'Irlande n'a pas respecté les dispositions suivantes de la Charte sociale européenne révisée, lues seules ou en combinaison avec l'article E :

- 1) Les articles 16 et 30 en ce qui concerne les expulsions, notamment pour ce qui est des aspects suivants, considérés isolément ou cumulativement :
 - i) la non-conformité et les insuffisances de la législation nationale en matière d'expulsion ;
 - ii) l'application arbitraire et de manière interchangeable de la législation nationale ;
 - iii) la pratique des expulsions forcées de *Travellers*.
- 2) Les articles 16 et 30 en ce qui concerne les mauvaises conditions de logement, notamment pour ce qui est des aspects suivants, considérés isolément ou cumulativement :
 - i) l'absence d'une offre suffisante de solutions d'hébergement pour les *Travellers* ;
 - ii) le fait que l'Irlande ne se soit pas dotée d'un cadre législatif suffisamment contraignant en la matière ;
 - iii) l'inadéquation des aires existantes.
- 3) L'article 17 en ce qui concerne les conséquences négatives des expulsions et des mauvaises conditions de logement sur le bien-être des enfants et, en particulier, sur leur assiduité et leur fréquentation scolaire.

125. Il est respectueusement demandé au Comité européen des Droits sociaux d'ordonner le paiement des frais générés par la préparation de ce rapport, qui seront détaillés en temps voulu.

Dezideriu Gergely
Directeur exécutif
Centre européen des droits des Roms

16 avril 2013