

**Tierce intervention
du Commissaire aux droits de l'homme
du Conseil de l'Europe**

en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des
droits de l'homme

Requête n° 7311/22
Nikoleta ZERELIGA et autres contre Grèce

Introduction

1. Le 7 mai 2026, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après : « le Commissaire ») a informé la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : « la Cour ») de sa décision d'intervenir dans la procédure devant la Cour en qualité de tierce partie, conformément à l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : « la Convention »), et de présenter des observations écrites dans l'affaire *Nikoleta Zerelega et autres contre Grèce*. Cette affaire a été introduite par cinq citoyens grecs d'origine rom. Elle concerne l'ingérence alléguée dans les droits des requérants au titre des articles 6 et 8 de la Convention et de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention, à la suite du protocole administratif établi le 29 octobre 2019 qui visait à les expulser du campement informel sur lequel ils résident depuis environ 25 ans et qui a été construit sans titre légal sur des terres appartenant à l'État.
2. Conformément à son mandat, le Commissaire promeut le respect effectif des droits humains, aide les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les instruments de l'Organisation relatifs aux droits humains, en particulier la Convention, identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en ce qui concerne le respect de ces droits, et donne des conseils et des informations pour leur protection dans toute l'Europe¹. Comme cela est indiqué dans le rapport explicatif du Protocole n° 14 à la Convention, du fait de son expérience, le Commissaire pourra donner un éclairage utile à la Cour dans un certain nombre d'affaires, notamment celles qui mettent en évidence des lacunes structurelles ou systémiques de la Partie défenderesse ou d'autres Hautes Parties contractantes².
3. La protection des droits humains des Roms et des Gens du voyage est une question prioritaire pour le Commissaire, qu'il a longuement abordée lors de ses visites dans les pays et de ses travaux thématiques. Partout en Europe, le Commissaire a constaté des lacunes générales dans la mise en œuvre des droits humains des Roms et des Gens du voyage, qui continuent d'être victimes d'une discrimination généralisée et de graves violations de leurs droits dans tous les domaines, notamment l'éducation, la santé, l'emploi et le logement. En octobre 2025, il a publié un ouvrage intitulé « Les 12 millions ignorés », inspiré de ses voyages et de ses rencontres personnelles, dans le but de faire prendre conscience de la dure réalité de leurs expériences à travers des témoignages de première main et des citations directes de Roms et de Gens du voyage, le tout illustré par des photographies narratives³.
4. La présente intervention s'appuie sur le mémorandum sur les droits humains des Roms en Grèce, publié par le Commissaire à la suite de sa visite dans le pays en février 2025⁴, sur ses contacts antérieurs avec les communautés roms vivant dans la périphérie de Thessalonique, notamment dans le campement de Tsairia, lors d'une mission menée les 28 et 29 juin 2024⁵, ainsi que sur ses observations concernant les évolutions pertinentes intervenues depuis lors. Le Commissaire replace cette affaire dans le contexte des obstacles persistants et des problèmes structurels qui empêchent les communautés roms en Grèce de jouir pleinement de leurs droits humains, sur un pied d'égalité avec le reste de la population.
5. La partie I de la présente intervention traite de la situation générale des Roms en matière de logement en Grèce. La partie II aborde les questions liées à l'antitsiganisme et aux différentes formes de discrimination subies par les Roms en Grèce, notamment dans le secteur du logement. La partie III présente des observations relatives à la situation qui prévaut dans le campement de Tsairia. Ces trois parties sont suivies de la conclusion du Commissaire.

¹ [Résolution \(99\)50](#) sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999.

² [Rapport explicatif du Protocole n° 14](#) à la Convention, 13 mai 2004, par. 87.

³ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Les 12 millions ignorés](#), 1^{er} octobre 2025.

⁴ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Mémorandum sur les droits humains des Roms en Grèce \(en anglais\)](#), 16 mai 2025.

⁵ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Déclaration de fin de mission](#) : le Commissaire O'Flaherty tire la sonnette d'alarme sur les droits des personnes LGBTI et s'engage à travailler en partenariat avec les Roms », 2 juillet 2024.

I. La situation générale des Roms en matière de logement en Grèce

6. La visite du Commissaire en Grèce (Athènes) en février 2025 et sa mission à Thessalonique en juin 2024 s'inscrivaient dans le cadre d'une série de rencontres menées dans le contexte de son axe de travail prioritaire sur les droits humains des Roms et des Gens du voyage dans les États membres du Conseil de l'Europe. Ces visites ont permis au Commissaire d'observer et d'aborder, *entre autres*, les questions liées à l'accès des Roms à un logement adéquat et aux services essentiels connexes, ainsi que l'antitsiganisme et la discrimination généralisés auxquels ces communautés font face dans leur vie quotidienne.
7. Selon la dernière mise à jour de la cartographie de la population et des lieux de vie roms, publiée en 2025 par le Secrétariat général grec à la solidarité sociale et à la lutte contre la pauvreté, la population totale rom en Grèce s'élevait à 116 090 personnes, dont 99 130 vivaient dans 349 sites d'habitation, tandis que 16 960 Roms étaient recensés comme vivant au sein de 104 « foyers dispersés »⁶. Les sites d'habitation sont classés par les autorités grecques en trois types :
 - Type I : Cabanes ou baraques de fortune dépourvues d'infrastructures de base, telles que l'eau courante, l'électricité, les systèmes d'égouts, le ramassage des déchets et l'accès aux transports en commun. Les campements de ce type sont généralement situés dans des zones isolées ou présentant des risques environnementaux, par exemple à proximité de sites de déchets industriels toxiques ou de décharges.
 - Type II : Campements composés à la fois de cabanes et de maisons préfabriquées, bénéficiant d'un accès partiel aux infrastructures de base, notamment l'eau courante, l'électricité et les systèmes d'égouts. Ils sont souvent utilisés comme résidences permanentes et sont généralement situés à proximité de zones résidentielles classiques.
 - Type III : Quartiers urbains généralement défavorisés, composés de maisons, d'appartements et de structures préfabriquées.
8. Au cours de la mission du Commissaire à Thessalonique en juin 2024 et de sa visite à Athènes en février 2025, plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont souligné que les chiffres officiels, qui ne proviennent pas d'un recensement mais reposent sur les rapports des municipalités, pourraient ne pas refléter fidèlement la situation, en partie parce que certaines municipalités seraient réticentes à reconnaître la présence de communautés roms sur leur territoire⁷. Le Commissaire a également été informé que l'antitsiganisme généralisé dissuade de nombreuses personnes roms de s'identifier comme telles. Certaines organisations de la société civile et instances internationales estiment qu'environ 265 000 personnes roms vivent en Grèce⁸, dont une grande majorité rencontre de sérieuses difficultés pour accéder à un logement adéquat et aux services essentiels connexes.
9. Le Commissaire et les membres de sa délégation ont visité trois sites d'habitation de Roms de type I : i) le campement de Tsairia, près de l'aéroport de Thessalonique, où 30 à 40 familles vivent depuis plus de 25 ans dans des conditions extrêmement précaires, dans des cabanes dépourvues d'accès à l'eau, à l'électricité, au ramassage des déchets, aux transports publics ou à des voies d'accès ; ii) le campement d'Agia Sofia, également situé dans la région de Thessalonique, où environ 3 500 Roms vivent dans une zone mixte d'habitats (cabanes, logements temporaires et quelques bâtiments plus solides), sans aucune infrastructure de soutien à l'exception d'un jardin d'enfants inadéquat, et iii) le campement de Halandri, à Athènes, où environ 250 personnes, dont 110 enfants, vivent dans des cabanes surpeuplées construites à partir de matériaux de récupération, sans raccordement officiel à l'eau, à l'électricité ou à l'assainissement. Le Commissaire s'est également rendu dans le quartier de Dendropotamos (type III), une zone urbaine défavorisée située à la périphérie de Thessalonique et habitée presque exclusivement par des Roms. Bien que les conditions de vie y soient meilleures que dans les sites d'habitation de type I,

⁶ Voir Secrétariat général grec à la solidarité sociale et à la lutte contre la pauvreté, « [Cartographie de la population et des lieux de vie roms](#) » (en grec), 24 septembre 2025.

⁷ Les municipalités jouent un rôle essentiel dans le processus d'enregistrement mené par le Secrétariat général grec à la solidarité sociale et à la lutte contre la pauvreté, qui repose sur un questionnaire rempli par les agents municipaux compétents (services sociaux, centre communautaire, service chargé des Roms, bureau du maire) et approuvé par les autorités municipales avant d'être transmis au Secrétariat. Voir Secrétariat général grec à la solidarité sociale et à la lutte contre la pauvreté, « [Cartographie de la population et des lieux de vie roms](#) » (en grec), partie sur la méthodologie, p. 7.

⁸ Voir, entre autres, Minority Rights Group, « [Roma in Greece](#) » ; [rapport de l'ECRI](#) sur la Grèce (sixième cycle de suivi), juin 2022.

ce quartier reste isolé et séparé du reste de la ville, notamment en raison des infrastructures environnantes.

10. Le Commissaire reconnaît les efforts déployés par la Grèce pour améliorer la situation des droits humains des communautés roms, en particulier dans le cadre de la Stratégie nationale et du Plan d'action pour l'inclusion sociale des Roms (2021-2030). Ce cadre global s'attaque aux principaux problèmes auxquels est confrontée la population rom, notamment la discrimination, la pauvreté, l'exclusion sociale et, surtout, les conditions de vie inadéquates et l'accès limité aux services essentiels.
11. Au cœur de la Stratégie figure le droit à un logement adéquat, qui s'accompagne d'un engagement en faveur de l'égalité d'accès aux services essentiels, comme l'éducation, la santé et la protection sociale. Le cadre législatif relatif au logement temporaire de certains groupes sociaux confère aux municipalités ayant des sites d'habitation de Roms de type I la responsabilité de veiller à ce que les résident-es aient accès aux biens et aux services de base, et puissent vivre dans des conditions de vie décentes. Dans les situations d'extrême dénuement, les municipalités doivent organiser le relogement des résident-es roms et mettre en œuvre des mesures pour garantir de meilleures conditions de logement, l'objectif ultime étant de parvenir à une inclusion sociale totale. Les municipalités élaborent et soumettent des propositions d'actions en matière de logement, qui sont ensuite évaluées par une équipe d'appui technique spécialisée et approuvées par un comité interministériel, ce qui débouche sur des actions ciblées visant à améliorer les sites d'habitations ou à reloger les résident-es de ces sites, selon les besoins.
12. Le Commissaire prend note d'une initiative gouvernementale récente, dotée d'un budget spécifique de 15 millions EUR, visant à soutenir le relogement temporaire et la modernisation des infrastructures destinées aux communautés roms. Cette initiative comprend la création de sites de relogement organisés et le développement d'infrastructures essentielles, telles que les réseaux d'assainissement, d'approvisionnement en eau et de transport, afin d'améliorer les conditions de vie⁹. Les autorités grecques ont également souligné que les Roms, en tant que citoyennes et citoyens grecs, ont accès aux programmes généraux de logement¹⁰.
13. Malgré ces efforts louables, le Commissaire constate que de nombreux obstacles continuent d'empêcher les communautés roms de jouir pleinement de leur droit au respect de leur vie privée et familiale et au respect de leur domicile. En particulier, les communautés roms qui résident toujours dans des campements continuent de vivre dans de mauvaises conditions matérielles, notamment dans les sites d'habitation de type I, où les cabanes ou les logements de fortune sont souvent surpeuplés, chauffés à l'aide de poêles à charbon – ce qui expose leurs habitant-es à la pollution atmosphérique et à des risques pour leur sécurité – et ne sont pas raccordés aux réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité. L'absence de collecte des déchets et d'accès aux transports en commun, ainsi que la présence à proximité d'infrastructures générant diverses nuisances et exposant les habitant-es à des risques pour leur sécurité et leur santé, sont également des problématiques récurrentes.
14. Ces conditions de vie déplorables portent atteinte non seulement au droit à un logement adéquat, mais aussi à l'accès à toute une série d'autres services essentiels, tels que l'emploi, l'éducation et les soins de santé¹¹. En mai 2025, les autorités grecques ont indiqué que seules 85 des 142 municipalités comptant une population rom avaient présenté des plans d'action locaux en faveur de l'inclusion sociale — plans qui sont censés être élaborés et mis en œuvre en collaboration avec les acteurs locaux, y compris les organisations roms¹². Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont également attiré l'attention du Commissaire sur le fait que la simple présentation d'un plan d'action

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices du Commissaire ont souligné que cet accès restait toutefois largement théorique, en raison de la discrimination dont sont victimes ces communautés. Voir ci-dessous, partie II.

¹¹ Le Commissaire a par exemple recueilli des témoignages faisant état de difficultés d'accès à l'éducation, en raison de la boue et du manque d'eau sur les sites d'habitation. Une femme a ainsi expliqué que, lorsqu'il pleut, les enfants se retrouvent couverts de boue en raison du mauvais état des routes sur le site. Or, faute d'accès suffisant à l'eau, il est difficile de garantir une hygiène suffisante et des vêtements propres pour que les enfants puissent aller à l'école. Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Mémorandum sur les droits humains des Roms en Grèce \(en anglais\)](#), 16 mai 2025.

¹² Voir Secrétariat général grec à la solidarité sociale et à la lutte contre la pauvreté, « [Observations sur le mémorandum sur les droits humains des Roms en Grèce, publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite dans le pays \(3-7 février 2025\) » \(en anglais\)](#), mai 2025, op. cit.

local ne se traduit pas toujours par des améliorations concrètes ou rapides sur le terrain, souvent faute de volonté politique¹³.

15. Le Commissaire fait en outre remarquer que, même dans les municipalités qui s'engagent à respecter et à garantir les droits humains de la population rom, les mesures adoptées par les autorités locales sont souvent insuffisantes ou ne sont pas pleinement adaptées pour garantir un logement adéquat. Par exemple, à Halandri, les autorités locales ont indiqué au Commissaire que le programme d'« aide au loyer », soutenu par la municipalité de Halandri et la région de l'Attique, n'avait pas permis d'intégrer pleinement les familles relogées, en partie en raison de la durée limitée du programme et de l'absence de mesures d'accompagnement, ainsi que d'un financement insuffisant pour inciter au relogement volontaire.
16. Le Commissaire note que les habitations composant les campements roms peuvent constituer un « domicile » au sens de la Convention, à condition qu'il existe des liens suffisants et continus avec le lieu précis où elles ont été établies¹⁴. Cela semble être le cas sur tous les sites que le Commissaire a visités en 2024 et en 2025, où des communautés sont établies depuis plusieurs décennies¹⁵. Le Commissaire a été informé que la plupart des campements roms en Grèce sont habités par les mêmes familles roms depuis des années, voire depuis des générations. C'est ce que confirme une étude dressant un état des lieux de la situation socio-économique de la population rom en Grèce, publiée par le Secrétariat général grec à la solidarité sociale et à la lutte contre la pauvreté en juin 2025 : parmi les personnes interrogées, 76 % ont déclaré vivre dans le même logement depuis plus de six ans, tandis que 12 % ont indiqué y résider depuis 3 à 5 ans ; des pourcentages encore plus faibles (9 % et 2 %) ont respectivement fait état de séjours de 1 à 3 ans et de 4 à 12 mois¹⁶. Par conséquent, le Commissaire estime que, dans la grande majorité des cas en Grèce, l'expulsion de personnes vivant dans un campement rom porte atteinte à leur droit au respect du domicile.
17. Le Commissaire observe que les autorités font souvent valoir que les expulsions ont lieu dans l'intérêt des personnes roms vivant dans des conditions insalubres. Il note toutefois que les communautés roms restent dans de telles conditions déplorables pendant de longues périodes, faute d'autres solutions¹⁷. Cette observation est corroborée par les témoignages recueillis par le Commissaire lors de sa mission de 2024 et de sa visite de 2025 en Grèce, où il a été informé que les personnes ayant tenté de trouver un nouveau logement en dehors de leur campement continuaient de se heurter à des attitudes discriminatoires qui, dans la pratique, entravaient leur accès au marché du logement, bien qu'ils aient, en théorie, le droit d'accéder au programme général de logement et aux prestations sociales au même titre que l'ensemble des ressortissant-es grecs. En outre, une fois expulsées, les personnes roms ne se voient souvent pas proposer de solutions de relogement adéquates, ce qui signifie que le problème initial, à savoir leurs conditions de vie insalubres, n'est pas résolu. Le Commissaire souligne à cet égard que les expulsions constituent un moyen inefficace de lutter contre l'exclusion sociale et les mauvaises conditions de logement si elles ne s'accompagnent pas de mesures de protection socio-économique adéquates, telles que la mise à disposition de solutions de relogement, la prévention du sans-abrisme et des mesures visant à lutter contre l'antitsiganisme dans le secteur du logement et dans d'autres domaines.
18. Le Commissaire note que, lorsque la Cour évalue la mise en œuvre du droit au respect du domicile, elle tient compte de la vulnérabilité de l'occupant. Dans plusieurs arrêts, la Cour a souligné la vulnérabilité des Roms et des Gens du voyage¹⁸ et a tenu compte des efforts déployés par les autorités locales pour leur trouver d'autres logements¹⁹.

¹³ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Mémoire sur les droits humains des Roms en Grèce \(en anglais\)](#), 16 mai 2025, paragraphe 25.

¹⁴ Cour européenne des droits de l'Homme, [Winterstein et autres c. France](#), requête n° 27013/07, paragraphe 141, 17 octobre 2013.

¹⁵ Depuis au moins 20 ans à « Agia Sofia », 55 ans à [Halandri](#), plus de 70 ans à [Dendropotamos](#) ; plus de 30 ans à Tsairia, où se sont rendus des membres du Bureau du Commissaire.

¹⁶ Secrétariat général grec à la solidarité sociale et à la lutte contre la pauvreté, [Étude](#) cartographiant la situation socioéconomique des Roms en Grèce, juin 2025 (en grec), p. 26.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, [Connors c. Royaume-Uni](#), requête n° 66746/01, paragraphe 84, 27 mai 2004.

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, [Faulkner et McDonagh c. Irlande](#) (déc.), paragraphes 110-113, 8 mars 2022.

19. Le Commissaire relève dans les conclusions de 2019 du Comité européen des droits sociaux (CEDS) sur la Grèce que le CEDS a estimé que la situation qui prévalait en Grèce n'était pas conforme à l'article 16 de la Charte européenne des droits sociaux (ci-après « la Charte »), compte tenu notamment du fait que les autorités avaient procédé à de nombreuses expulsions forcées de Roms sans avoir prévu au préalable de lieu approprié où ces personnes puissent habiter en toute sécurité et de manière légale²⁰. Le CEDS a en outre estimé que la situation n'était pas conforme à la Charte au motif que la Grèce n'avait ni démontré qu'il existait une protection juridique adéquate pour les personnes menacées d'expulsion, ni prouvé qu'il existait des procédures suffisantes pour garantir que les expulsions de Roms se déroulent dans des conditions respectueuses de la dignité des personnes concernées. Les expulsions forcées de personnes roms de leurs habitations en Grèce ont également été critiquées par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans deux décisions²¹. Plus récemment, l'ECRI a recommandé « aux autorités grecques de veiller à ce que les Roms ne soient pas expulsés illégalement, sans préavis suffisant ou sans possibilité de relogement dans des conditions décentes et, dans ce contexte, qu'ils bénéficient d'un accès effectif à une aide juridictionnelle suffisante »²².

II. L'antitsiganisme et les différentes formes de discrimination subies par les Roms en Grèce

20. L'enquête « La discrimination dans l'UE », réalisée dans le cadre de l'Eurobaromètre spécial 535 (2023) de la Commission européenne, a révélé que 86 % des personnes interrogées en Grèce considèrent que la discrimination à l'égard des Roms est très répandue (+21 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'UE)²³. Parmi les personnes interrogées, 68 % estiment que le fait d'être rom constitue un désavantage dans les décisions d'embauche (+26 points de pourcentage par rapport à la moyenne de l'UE).

21. Selon l'enquête de 2024 menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), 42 % des Roms vivant en Grèce déclarent avoir été victimes de discrimination au cours de l'année précédant l'enquête, tandis que 39 % d'entre eux ont été victimes de harcèlement motivé par la haine²⁴. De plus, 61 % des Roms vivant en Grèce se sentent victimes de discrimination dans la recherche d'un emploi (comparé à 24 % en 2016), tandis que 27 % se disent victimes de discrimination au travail. En outre, 28 % des Roms vivant en Grèce se sont déclarés discriminés dans la recherche d'un logement, tandis que 15 % se sentent victimes de discrimination dans l'accès aux soins. L'enquête a révélé que seuls 2 % des jeunes Roms en Grèce ont achevé au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre 96 % de la population générale. Enfin, 57 % des enfants roms en Grèce fréquentent une école où tous les élèves ou la plupart d'entre eux sont roms.

22. L'enquête de la FRA de 2024 sur les Roms souligne également qu'aucun Rom n'a signalé de cas de discrimination à une instance officielle²⁵. Entre mai et septembre 2024, l'Observatoire pour la promotion et la défense des droits humains des Roms a recueilli 914 signalements de cas de discrimination contre des Roms en Grèce, concernant l'accès aux services, aux infrastructures, à l'emploi et à l'éducation²⁶. Il a noté que la plupart des personnes ne déposaient pas de plainte officielle, préférant signaler les incidents aux organisations roms en raison d'un manque de confiance dans les autorités publiques et d'une connaissance limitée des procédures de plainte²⁷.

²⁰ Le Comité a renvoyé sur ce point aux décisions qu'il a rendues dans les réclamations n° 15/2003 (*Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004) et n° 49/2008 (*International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009), dans lesquelles il a conclu à une violation de l'article 16 en ce qui concerne la situation des Roms, précisément pour cette raison.

²¹ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Georgopoulos et autres c. Grèce*, communication n° 1799/2008, 29 juillet 2010 ; « *I Elpidia* » — *Association culturelle des tsiganes grecs de Chalandri et de la banlieue, et Stylianos Kalamiotis c. Grèce*, communication n° 2242/2013, 3 novembre 2016.

²² *Rapport* de l'ECRI sur la Grèce (sixième cycle de monitoring), juin 2022, p. 20.

²³ <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=90262>

²⁴ FRA, *Rights of Roma and Travellers in 13 European countries - Perspectives from the Roma Survey 2024*, Country data: *Greece*, 2 octobre 2025.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Plan d'action national contre le racisme et l'intolérance 2026* (en anglais), p. 50. Le projet intitulé « Fonctionnement de l'Observatoire pour la protection des droits humains des Roms et renforcement des communautés locales et des parties prenantes concernées – ROM » est mis en œuvre dans le cadre du programme du fonds Active Citizens. « Equal Society » est le partenaire coordinateur, tandis que la Confédération panhellénique des Roms grecs « ELLAN PASSE » et l'Association des médiateurs roms grecs sont partenaires.

²⁷ *Ibid.*

23. Le Rapport spécial de 2024 sur l'égalité de traitement publié par le Médiateur grec a mis en évidence des problèmes majeurs liés à l'application du principe d'égalité de traitement, notamment dans le domaine du logement²⁸. Dans son rapport, le Médiateur a constaté que la politique du logement reste un domaine marqué par une forte exclusion et a estimé que la pratique consistant à infliger des amendes excessives pour des constructions non autorisées dans les campements roms, sans proposer de logement de remplacement, constituait « une forme de violence institutionnelle qui perpétue la marginalisation et fait fi des exigences constitutionnelles relatives à une vie digne ».
24. La Stratégie nationale et le Plan d'action (2021-2030) reconnaissent que les Roms sont victimes de multiples formes d'exclusion sociale dans les domaines du logement, de l'emploi, de la santé et de l'éducation. Le troisième pilier est destiné à prévenir et à combattre la discrimination et les stéréotypes à l'égard des Roms. Il poursuit divers objectifs, notamment celui de garantir aux Roms la possibilité de porter plainte en cas de traitement discriminatoire, ainsi que celui de sensibiliser le public à la diversité et à la culture rom. Le Commissaire prend également note de l'adoption récente du Plan d'action national contre le racisme et l'intolérance 2026-2029, dans lequel les Roms, parmi d'autres groupes spécifiques, sont identifiés comme étant touchés de manière disproportionnée par des actes de violence raciste, d'intolérance, de discours de haine et de multiples formes de discrimination²⁹. Le Plan d'action prévoit des mesures spécifiques visant à lutter contre la discrimination à l'égard des Roms, telles que la conception et la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation ciblées pour la prévention de la discrimination, mettant notamment l'accent sur la protection des Roms, ainsi que des actions d'information du public destinées à l'ensemble de la population afin de mettre en lumière les multiples formes de discrimination et de renforcer le dialogue social³⁰.
25. Au cours de ses rencontres avec les communautés lors de sa mission à Thessalonique de juin 2024 et de sa visite en Grèce de février 2025, le Commissaire a recueilli des témoignages concernant les nombreuses formes de discrimination vécues par les enfants, les adolescent·es, les femmes et les hommes de la communauté rom. Ces situations vont de l'impossibilité pour les jeunes Roms d'accéder à un emploi rémunéré dès lors que leur appartenance ethnique est connue de l'employeur, au fait que certains Roms dissimulent leur identité dans les établissements de santé par crainte d'être victimes de discrimination ou de mauvais traitements. Une jeune fille du campement de Tsairia a raconté aux membres du Bureau du Commissaire son expérience lors de ses premiers jours à la nouvelle école primaire de Lagkada, à Héraklion. Elle a déclaré qu'après son arrivée à l'école, aucun des élèves non roms ne s'est présenté les jours suivants, en signe de protestation contre la présence d'enfants roms³¹.
26. En ce qui concerne l'accès à un logement adéquat, selon plusieurs interlocuteurs et interlocutrices, il est en pratique très difficile pour les Roms de se tourner vers le marché immobilier traditionnel en raison de la discrimination dont ils sont victimes³². Comme l'a souligné la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), « [l]es propriétaires seraient réticents à leur louer des appartements, et la méfiance à l'égard des Roms répandue dans une grande partie de la Grèce ferait que les autorités locales seraient favorables aux expulsions »³³. À cet égard, les communautés du campement de Halandri, à Athènes, ont fait part au Commissaire de la réticence des propriétaires non roms à louer des maisons et des appartements à des familles roms. Le Commissaire a également été informé que la municipalité de Halandri avait lancé une initiative visant à reloger 156 familles roms issues de deux campements. Certains Roms qui ont emménagé dans des appartements situés dans des quartiers voisins, avec le soutien de la municipalité, ont été victimes de racisme de la part de voisins non roms, qui ont lancé une pétition pour réclamer leur expulsion³⁴.

²⁸ Rapport spécial sur l'égalité de traitement 2024, Médiateur grec, [Συνήγορος του Πολίτη](#).

²⁹ [Plan d'action national contre le racisme et l'intolérance 2026-2029](#) (en anglais), p. 1.

³⁰ *Ibid.*, p. 73.

³¹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Michael O'Flaherty, [Les 12 millions ignorés](#), 1^{er} octobre 2025, p. 30.

³² Voir ci-dessus, partie I, paragraphe 17.

³³ [Rapport](#) de l'ECRI sur la Grèce (sixième cycle de monitoring), paragraphe 100.

³⁴ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Michael O'Flaherty, [Les 12 millions ignorés](#), 1^{er} octobre 2025, p. 16.

27. Tout aussi préoccupante est l'utilisation, par les autorités nationales³⁵ et les médias³⁶, de termes préjudiciables et stéréotypés, ainsi que de propos haineux, qui criminalisent et stigmatisent des communautés roms entières. Par exemple, une vidéo largement diffusée sur Internet a montré le maire de Perama en train d'agresser verbalement et de menacer une femme rom et ses enfants avant de les asperger d'eau en mai 2024. Trois ONG ont déposé plainte auprès du Médiateur grec au sujet de ce qui s'est produit³⁷. En juin 2025, plusieurs ONG ont porté plainte contre une députée européenne pour ses propos anti-Roms répétés³⁸.
28. Par ailleurs, lors de sa visite à Athènes, le Commissaire a été informé de signalements répétés faisant état de descentes de police dans des campements roms et de plaintes émanant de communautés roms, qui affirmaient être victimes de mauvais traitements. À Halandri, une femme rom a expliqué au Commissaire qu'elle conservait les reçus de chacun de ses achats pour empêcher la police de saisir ses effets personnels, au cas où celle-ci viendrait à soupçonner qu'ils ne lui appartiennent pas. Elle a décrit une descente au cours de laquelle les autorités ont tenté de confisquer l'instrument de musique de son mari – son gagne-pain – et la dot de mariage de sa fille. Pendant la descente, des gaz lacrymogènes auraient été lancés dans leur maison, malgré la présence d'enfants et de personnes âgées.
29. Le Commissaire a également été récemment informé de pratiques policières, dans le cadre de l'opération « ENTOS », qui auraient consisté en un déploiement de forces de police lourdement armées dans des quartiers d'habitation spécifiques, qui sont depuis longtemps associés à la population rom de Grèce³⁹. Ces pratiques soulèvent des inquiétudes quant au profilage ethnique. Elles sont extrêmement stigmatisantes, renforcent les préjugés et aggravent la marginalisation. Elles attisent également la peur au sein des communautés et sapent la confiance. Elles s'inscrivent en outre dans un contexte marqué par des cas persistants de violences policières à l'égard des Roms en Grèce. Ces pratiques, qui sont décrites dans de multiples rapports publiés depuis de nombreuses années par des organisations de la société civile et des mécanismes internationaux de défense des droits humains, ainsi que dans la jurisprudence de la Cour, ne se résument pas à une série de cas isolés, mais témoignent d'un racisme profondément ancré⁴⁰.

III. Remarques sur le campement informel de Tsairia

30. Le 28 juin 2024, à l'occasion de la mission du Commissaire à Thessalonique, des membres de son Bureau, accompagnés d'un photographe et d'un journaliste, se sont rendus dans le campement de Tsairia. Cette visite leur a permis de s'entretenir longuement avec les résident·es au sujet de leurs conditions de vie et des difficultés rencontrées au quotidien en raison de leur origine rom, et de rendre compte de leur situation à travers des photographies et la collecte de témoignages⁴¹.
31. Ce campement informel est situé à proximité de l'aéroport international de Thessalonique et dépend des municipalités de Thermaikos et de Thermi. Il abrite 30 à 40 familles depuis plus de 25 ans, ce qui témoigne d'une communauté établie durablement sur le site. Les conditions de logement dans le campement sont très mauvaises : les familles roms vivent dans des logements de fortune construits à partir de matériaux de récupération, sans raccordement aux réseaux d'eau, d'assainissement ni d'électricité. Aucune route appropriée ne mène au campement et les résident·es n'ont pas d'accès direct aux transports publics. Les résident·es ont expliqué aux membres du Bureau du Commissaire que, pour s'alimenter en électricité, même temporairement,

³⁵ Dans une [interview](#) accordée le 24 juillet 2025, le ministre de la Protection des citoyens, Michalis Chrysochoidis, a déclaré, par exemple, que « 70 % à 75 % des crimes sont le fait des Roms », avant d'ajouter : « Je ne dis pas cela par racisme ou par préjugé. Au contraire, j'adore leurs enfants et ces gens-là, mais il faut que leur métier change : vols, cambriolages, escroqueries, vols d'électricité, etc. »

³⁶ Conseil de l'Europe, [Study on portrayal of Roma in the written press in Bulgaria, Greece, Italy and Romania](#) ; [Study on the Portrayal of Roma in TV Broadcasting in Bulgaria, Greece, Italy and Romania](#), 2024.

³⁷ Dans une lettre adressée aux ONG le 31 juillet 2025, le Médiateur grec a rappelé l'obligation qui incombe aux organes administratifs de l'État grec, y compris aux élus locaux, d'exercer leurs fonctions administratives de manière impartiale et neutre envers tous les citoyens et toutes les citoyennes, et de faire preuve du respect qui s'impose dans l'exercice de leurs fonctions, indépendamment du statut social et de l'origine raciale ou ethnique de ces personnes.

³⁸ Rapport d'activité du Greek Helsinki Monitor (avril – août 2025).

³⁹ ERRC, [Drones, Dogs, and Dawn Raids: The Police War on Greece's Roma](#), 26 mai 2026.

⁴⁰ Pour plus d'informations, voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mémoire sur les droits humains des Roms en Grèce (en anglais), juin 2025, paragraphes 31-41.

⁴¹ L'ouvrage du Commissaire aux droits de l'homme intitulé [Les 12 millions ignorés](#), publié en 2025, contient des témoignages recueillis dans le campement de Tsairia, ainsi que des photographies.

ils étaient contraints d'escalader des poteaux électriques publics, s'exposant ainsi à un risque d'électrocution ou de chute mortelle, ainsi qu'à des amendes pour avoir réalisé ces branchements improvisés. En raison de l'absence d'approvisionnement en eau, les résident·es sont contraints de transporter de lourds bidons lorsqu'ils ne peuvent pas obtenir d'eau potable du refuge pour chiens situé à proximité, une aide précieuse pour laquelle ils ont exprimé leur reconnaissance envers le propriétaire du refuge.

32. Le Bureau du Commissaire a également été informé qu'en cas d'urgence médicale, les ambulances ne peuvent pas accéder au campement de Tsairia. Dans ce cas, les résident·es doivent transporter les personnes malades sur des chemins boueux et défoncés jusqu'à un parking de supermarché à 1,5 km du campement, où une ambulance pourra s'occuper du transfert. De plus, l'absence de transports en commun oblige les parents à conduire leurs enfants à l'école et à les ramener chez eux pendant leurs heures de travail. Les résident·es de Tsairia ont également expliqué qu'ils avaient dû lutter contre les préjugés pour que leurs enfants soient acceptés dans les écoles locales. Ils ont également fait état d'opérations policières répétées dans le campement, ce qui entretient un climat de peur⁴².
33. Le Bureau du Commissaire a été informé qu'entre 300 et 400 personnes vivaient dans le campement avant 2019. Selon les résident·es, le maire nouvellement élu à l'époque leur a assuré que des maisons préfabriquées seraient installées pour améliorer leurs conditions de vie et a ordonné la démolition d'environ la moitié des logements de fortune. Cependant, le Bureau du Commissaire a été informé que les maisons préfabriquées n'avaient jamais été livrées et qu'aucune autre solution de relogement n'avait été proposée. Certaines familles sont restées dans le campement parce qu'elles n'avaient nulle part où aller, tandis que d'autres sont parties. Parmi ces dernières, certaines familles ont tenté de louer un logement en ville, mais les propriétaires s'y sont opposés. Seize familles ont légalement acheté un terrain dans le village d'Héraklion Lagkada et y ont installé des caravanes, dans le but d'y construire par la suite des maisons adéquates. Ils ont inscrit leurs enfants à l'école locale, où ils ont été victimes d'hostilité en raison de leur appartenance ethnique rom. Peu de temps après que la situation a fait l'objet d'une couverture médiatique, les caravanes des familles ont été incendiées alors que les enfants étaient à l'école et les adultes au travail. Le Commissaire a été informé qu'aucune enquête n'avait été menée pour poursuivre les responsables. Les familles ont finalement décidé de retourner à Tsairia⁴³.
34. Le Bureau du Commissaire a été informé que les communautés étaient prêtes à déménager dans des zones où habitent des populations mixtes, plus proches de la ville, afin de bénéficier de meilleures conditions de vie. Toutefois, bien que les communautés aient constamment exprimé leur volonté de dialoguer avec les autorités locales pour trouver une solution adéquate, aucune consultation ni véritable communication n'a été mise en place par les autorités.
35. Le Commissaire rappelle qu'en février 2022, la Cour a rendu une mesure provisoire dans la présente affaire et a décidé, en l'absence de garanties officielles suffisantes concernant une solution de relogement pour les requérants et leurs enfants mineurs, de la proroger à plusieurs reprises jusqu'à sa levée en mai 2025. Au cours de leur visite dans le campement, les membres du Bureau du Commissaire ont été informés qu'à ce stade, ni les autorités locales ni les autorités nationales n'avaient pris de mesures⁴⁴. Les communautés roms se sont ainsi retrouvées dans un « vide juridique », générant une angoisse permanente depuis la publication, en octobre 2019, d'un protocole administratif d'expulsion.
36. Le Commissaire rappelle que la Cour a souligné que, pour apprécier la proportionnalité d'une expulsion, il convient de prendre en considération la vulnérabilité des personnes concernées en tant que groupe, ainsi que la durée de leur résidence et les liens tissés par une communauté avec

⁴² Sur les opérations policières récentes, voir ERRC, [Operation ENTOS: Full Raid Data Log](#), 2026, *op.cit.* Le campement de Tsairia est également appelé « campement de Peraia », du nom d'une petite ville située à proximité.

⁴³ Un père de famille a déclaré aux membres du Bureau du Commissaire : « Je suis né ici, j'ai fait mon service militaire, je paie des impôts. Pourquoi mes enfants et moi-même devrions-nous subir un tel racisme ? »

⁴⁴ Les autorités locales n'ont pas pu rencontrer le Commissaire à l'occasion de sa mission à Thessalonique. Il croit comprendre que la Municipalité de Thermaikos, qui a publié le protocole administratif d'expulsion, n'a pas soumis au Point de contact national pour les Roms de Plan d'action local pour l'inclusion, l'égalité et la participation des Roms, alors même que cette démarche constitue une condition préalable à l'accès aux financements disponibles dans le cadre du programme du ministère de l'Intérieur intitulé « Réinstallation temporaire, développement, remplacement et/ou expansion des réseaux d'infrastructure pour améliorer les conditions de vie de groupes sociaux spécifiques (Roms) ».

un lieu donné. Par ailleurs, le principe de non-discrimination doit être respecté à toutes les étapes de la procédure d'expulsion. Le Commissaire rappelle en outre la jurisprudence bien établie de la Cour selon laquelle, dès lors qu'une ordonnance d'expulsion a été rendue, celle-ci constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile, qu'elle ait été exécutée ou non⁴⁵. Il fait observer que l'insécurité liée à une ordonnance d'expulsion et la crainte associée de perdre son logement portent atteinte au droit au respect du domicile et suscitent de l'anxiété.

37. Le fait que certains membres de ces communautés soient parents d'enfants mineurs constitue également un facteur pertinent. La détresse provoquée par la crainte d'une expulsion est aggravée par le risque d'une interruption de la scolarité, des soins de santé et de l'emploi. Le Commissaire n'a pas connaissance de mesures prises par les autorités pour atténuer cette anxiété face à la perte potentielle de logement et au risque de se retrouver sans abri. Cette situation devrait être replacée dans le contexte plus large de l'antitsiganisme et de la discrimination généralisés dont sont victimes les communautés roms en Grèce, notamment en ce qui concerne l'accès à un logement adéquat (comme indiqué dans la partie II), ainsi que de la pauvreté dont souffrent de nombreux Roms, qui limite encore leur capacité à se loger.

Conclusion

38. Dans les présentes observations écrites, le Commissaire soumet à la Cour des informations sur la base desquelles elle souhaitera peut-être examiner les points suivants :

- Les conditions de logement inadéquates qui prévalent dans les campements informels de Roms en Grèce résultent de l'absence d'efforts ou de l'insuffisance des efforts déployés par les autorités compétentes pour y remédier. L'antitsiganisme enraciné dans la société aggrave cette situation et compromet les progrès vers le plein et égal exercice, par les communautés roms, de leurs droits humains.
- Le risque d'expulsion auquel font face les communautés vivant dans des campements informels, qui constituent un « domicile » au sens de la Convention, sans qu'une solution de relogement ne soit mise à leur disposition, semble constituer une ingérence disproportionnée dans le droit au respect du domicile, compte tenu notamment de la vulnérabilité des communautés concernées.
- Une expulsion, ainsi que le risque d'expulsion, peuvent compromettre l'exercice de droits intimement liés ainsi que l'accès à d'autres services essentiels.

⁴⁵ Par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Gladysheva c. Russie](#), requête n° 7097/10, par. 91, 6 décembre 2011 ; [Ćosić c. Croatie](#), requête n° 28261/06, par. 22, 15 janvier 2009.