

<u>Organe d'origine</u>	COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX
<u>Décision</u>	
Type	Décision sur le bien-fondé
Date	19 octobre 2009
Niveau d'importance	1 [*]
Conclusion	Violation des articles 31§1 et 2, 16, 30 et 19§4c violation de l'article E combiné avec les articles 31, 16, 30
Opinion séparée	non
Publiée dans	Procédure de réclamations collectives: décisions sur le bien-fondé
<u>Réclamation</u>	
Numéro / Intitulé	51/2008- Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France
Etat défendeur	France
Date d'enregistrement	17/04/2008
Articles	31§§1 et 2, 16, 30, 19§4c ; E combiné avec 31, 16 et 30
<u>Autres informations</u>	
Jurisprudence CEDH	Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Rasmussen du 28 novembre 1984, série A n° 87, p. 12, § 40
Jurisprudence CEDS	CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §§40, 41 et 51 ; FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §163 ; CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2005, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §§35 et 41 ; CFDT c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, §§ 37 et 38 ; Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52 ;
Autres sources	Recommandations de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE), délibération n° 2009-316 du 14 septembre 2009, délibération n° 2009-143 du 6 avril 2009 ; Mémoire du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, visite en France du 21 au 23 mai 2008; Recommandation (2005)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe ; Recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe
Mots-clés	Droit au logement, logement d'un niveau suffisant, habitat indigne, expulsion, relogement avant l'expulsion, construction de logements sociaux, attribution des logements sociaux, discrimination dans l'accès au logement, logement des gens du voyage, non-discrimination, différence de traitement, marge d'appréciation

NOTICE

Non-respect du droit effectif au logement des gens du voyage entraînant leur exclusion sociale et une discrimination raciale (nombre insuffisant d'aires d'accueil, conditions de vie ne répondant pas aux normes minimales, absence de possibilités d'accès à des logements permanents et absence de garantie de maintien dans les lieux, absence de mesure pour remédier aux déplorables conditions de vie des migrants Roms)

^{*} Niveaux d'importance 1-3:

- 1 – Importance élevée: nouvelle jurisprudence ou décisions contribuant notablement à éclairer ou à modifier la jurisprudence.
- 2 – Importance moyenne: décisions ne présentant pas une avancée jurisprudentielle majeure mais ne se contentant pas d'appliquer la jurisprudence existante.
- 3 – Importance faible: décisions offrant peu d'intérêt d'un point de vue juridique.

(i) violation de l'article 31§1 de la Charte révisée (unanimité);

a) en raison de la création insuffisante d'aires d'accueil;

Le Comité note qu'un texte de loi concernant les aires d'accueil destinées aux gens du voyage a été adopté en 2000 (loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « Loi Besson »). Ce texte fait obligation aux communes de plus de 5000 habitants de se doter d'un plan prévoyant l'implantation d'aires permanentes d'accueil pour les gens du voyage. Néanmoins, le Comité relève également qu'à ce jour, la loi n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées. Le Comité constate que la mise en œuvre insuffisante de la loi précitée a pour conséquence d'exposer les gens du voyage à l'occupation illégale de sites et à des expulsions au titre de la loi de 2003 pour la sécurité intérieure.

Le Comité relève que, selon le mémorandum du Commissaire aux Droits de l'Homme rédigé à la suite de sa visite en France en 2008, il y a une carence des places disponibles.

Le Comité observe que, malgré les efforts de l'Etat et des autorités locales dans ce domaine et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une longue période de défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'Etat, des besoins spécifiques des gens du voyage.

b) en raison des mauvaises conditions de vie et des dysfonctionnements des aires d'accueil ;

Le Comité constate que les mesures d'application de la loi Besson adoptées par le Gouvernement répondent, en théorie, aux exigences de l'article 31§1. Le Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage prévoit le nombre de blocs sanitaires nécessaires dans les aires d'accueil, les conditions d'accès à l'alimentation en eau potable et à l'électricité ainsi que le dispositif de gestion et de gardiennage. Les circulaires du 3 août 2006 et du 5 juillet 2001 viennent compléter le décret précité.

Le Comité note toutefois qu'en pratique, les aires d'accueil ne répondent pas toutes aux conditions de salubrité exigées. Selon le mémorandum du Commissaire aux Droits de l'Homme, il arrive parfois que les aires soient réalisées en dehors des zones d'activités urbaines ou à proximité d'installations engendrant des nuisances importantes (transformateur électrique, route extrêmement passante, etc) rendant leur utilisation difficile voire dangereuse notamment pour les familles avec de jeunes enfants. Le Comité estime dès lors que certaines aires d'accueil ne répondent pas, en pratique, aux conditions de salubrité et d'accès en eau et à l'électricité telles que prévues par la législation.

c) en raison de l'accès insuffisant au logement des gens du voyage sédentarisés;

Le Comité note que, selon la législation française, les caravanes ne sont pas considérées comme un logement parce qu'elle ne sont pas soumises au permis de construire. De plus, le fait d'habiter dans une caravane ayant conservé des moyens de mobilité n'ouvre pas droit aux aides au logement. Enfin, l'achat de caravanes ne donne pas droit à un prêt au logement. Il ressort d'une enquête réalisée par la Fondation Abbé Pierre que de nombreuses familles des gens du voyage sont bloquées dans leur projet d'acquisition par des difficultés à accéder à des prêts immobiliers et ont tendance à acquérir des terrains qui ne sont pas en zones constructibles en raison de la carence de terrains familiaux

Le Comité constate que même si certains départements ont mis en place des subventions pour créer des terrains familiaux, concrètement, la création de ces terrains reste faible par rapport à la demande. Le Comité note que le Gouvernement déclare que le droit au logement opposable s'applique aux gens du voyage désirant acquérir un logement ordinaire. Or, cette possibilité ne tient pas compte du mode de vie en caravanes des gens du voyage sédentarisés. Malgré les

efforts de l'Etat et des autorités locales et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une absence de moyens mis en oeuvre et un défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'Etat, des besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés.

(ii) violation de l'article 31§2 de la Charte révisée en raison de la procédure d'expulsion et des autres sanctions (unanimité);

Le Comité rappelle que « l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux. Les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive. De plus, l'expulsion doit être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles » (CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 51).

Il rappelle également que « les Etats Parties doivent s'assurer que les procédures d'expulsion soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement » (FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §163). La loi doit également préciser les modalités de procéder à l'expulsion indiquant par ailleurs les moments dans lesquels elle ne peuvent pas avoir lieu (nuit ou hiver), définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale » (CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 41).

Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a constaté dans son mémorandum que la question des expulsions est particulièrement problématique et plonge les familles dans un climat de crainte. « Ces expulsions sont souvent caractérisées par le recours à des méthodes brutales, au gaz lacrymogène et à la destruction de biens personnels ». A la suite de certaines expulsions, la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS) a conclu à des actes de violences injustifiés et disproportionnés.

Le Comité constate que les gens du voyage ont, lors de ces expulsions, été victimes de violences injustifiées.

(iii) violation de l'article E combiné avec l'article 31 de la Charte révisée (12 voix contre 2);

L'article E complète les clauses normatives de la Charte révisée. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour "la jouissance des droits" qu'elle garantit. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si la situation en litige ne tombe pas sous l'empire de l'une au moins des dites clauses (CFDT c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, § 37).

Le Comité considère que la situation décrite se situe dans le champ d'application de l'article 31, de par le manque d'aires d'accueil, les mauvaises conditions de vie dans les aires d'accueil, la procédure d'expulsion de ces aires et du fait que les caravanes ne sont pas explicitement reconnues comme des logements pour pouvoir bénéficier d'aides au logement.

L'article E interdit deux catégories de discrimination. La première est le fait de traiter différemment des personnes ou groupes se trouvant dans une situation identique. La deuxième est le fait de traiter de la même manière des personnes ou groupes se trouvant dans une situation différente (Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52).

Au regard de la première catégorie, une différence de traitement entre des personnes ou des groupes se trouvant dans la même situation est discriminatoire si elle "manque de justification

objective et raisonnable", c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un "but légitime" ou s'il n'y a pas de "rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" (CFDT c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, § 38, voir aussi Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 40). Les États Parties jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique (voir *mutatis mutandis* Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Rasmussen du 28 novembre 1984, série A n° 87, p. 12, § 40), mais il appartient au Comité de décider, en dernier lieu, si la distinction entre dans la marge d'appréciation.

Au regard de la deuxième catégorie, le Comité considère que, dans une société démocratique, il faut non seulement percevoir la diversité humaine de manière positive, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace. A ce titre, l'article E interdit aussi toutes les formes de discrimination, soit de traitements inappropriés de certaines situations, soit de l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs (Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52).

Le Comité estime que, s'agissant des gens du voyage, la simple garantie de l'égalité de traitement ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. Dans le cas d'espèce, il est évident que les gens du voyage se trouvent dans une situation différente et qu'il faut tenir compte de cette différence de situation. Il considère que l'article E pose l'obligation de prendre dûment en considération les différences spécifiques et d'agir en conséquence. Compte tenu des éléments qui précèdent, le Comité considère que les différences spécifiques des gens du voyage ne sont pas suffisamment prises en compte et que, par conséquent, ils font l'objet de discrimination dans la mise en œuvre du droit au logement.

(iv) violation de l'article 16 et de l'article E combiné avec l'article 16 de la Charte révisée (unanimité);

Le Comité considère que, parmi la population concernée par la réclamation, il est incontesté qu'il y a des familles. Eu égard à la portée qu'il a constamment prêtée à l'article 16 s'agissant du logement de la famille, les constats de violation de l'article 31, ou de l'article E combiné à l'article 31, emportent constat de violation également de l'article 16, et de l'article E combiné à l'article 16 (Conclusions 2006, Observation interprétative de l'article 16, p. 13 et Conclusions XVIII-1, article 16, République tchèque, p. 249-250).

(v) violation de l'article 30 de la Charte révisée (unanimité);

Le Comité considère que le fait de vivre en situation d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain. Afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre l'exclusion sociale, l'article 30 exige des États 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 fondamentaux. 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 l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente (Conclusions 2003, article 30, France, p. 227).

L'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, qui doivent être affectées aux objectifs de la stratégie (Conclusions 2005, Slovaquie, p. 717). Enfin, il faut que les mesures répondent qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de l'exclusion sociale dans le pays concerné (Conclusions 2003, article 30, France, p. 227-228).

Le Comité considère qu'il résulte de ses conclusions au titre de l'article 31 que la politique de logements en faveur des gens du voyage est insuffisante. Par conséquent, il constate l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale.

(vi) violation de l'article E combiné avec l'article 30 de la Charte révisée (11 voix contre 3);

Le Comité rappelle que les mesures prises pour une approche globale et coordonnée de lutte contre l'exclusion sociale doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des domaines dans lesquels il importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels d'exclusion. (Conclusions 2003, France, article 30, p. 227). Le Comité estime que la référence aux droits sociaux de l'article 30 ne doit pas être comprise strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique. A cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30.

Le Comité constate que la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, impose aux gens du voyage l'obligation d'être administrativement rattachés à une commune. Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. L'inscription sur la liste électorale ne peut être faite par les intéressés qu'après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune. Parallèlement, selon l'article L 15-1 du code électoral, les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé de commune de rattachement sont, à leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil dans lequel ils sont inscrits depuis au moins 6 mois.

En ce qui concerne le délai de trois ans, le Comité constate que le régime appliqué aux citoyens identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage est différent du régime appliqué aux citoyens sans domicile fixe. La différence de traitement dans l'accès au droit de vote faite entre gens du voyage et personnes sans domicile fixe ne repose pas sur une justification objective et raisonnable et constitue, dès lors, une discrimination contraire à l'article E combiné avec l'article 30. Le Comité note à cet égard que la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), à la suite de recommandations relatives à la situation et au statut des gens du voyage et en l'absence de suites favorables données à ces recommandations, a adopté un rapport spécial publié au Journal officiel de la République française dans lequel elle considère que l'article 10 de la loi n° 69-3 impose un traitement discriminatoire aux gens du voyage dans l'accès au droit de vote et recommande qu'il doit être réformé.

En ce qui concerne le quota, le Comité constate que, selon l'article 8 de la loi n° 69-3, le nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachée à une commune, ne doit pas dépasser 3% de la population municipale. Lorsque le quota de 3% est atteint, les gens du voyage ne peuvent pas s'inscrire à une commune de rattachement et ne bénéficient pas du droit de vote.

Le Comité considère que le fait de limiter à 3% le nombre de personnes ayant le droit de vote a pour conséquence d'exclure une partie des électeurs potentiels. En pratique, cette limitation touche les gens du voyage. Le Comité considère la fixation d'un tel seuil à un niveau aussi bas conduit à un traitement discriminatoire dans l'accès au droit de vote des gens du voyage et, par conséquent, est un facteur de marginalisation et d'exclusion sociale.

(vii) violation de l'article 19§4c de la Charte révisée (unanimité);

Dans son mémoire, le Gouvernement souligne que beaucoup de Roms se trouvent en situation irrégulière sur le territoire français. Le Comité note effectivement qu'un certain nombre d'entre eux sont en situation irrégulière et, par conséquent, n'entrent pas, *prima facie*, dans le champ d'application de l'article 19§4c. Cependant, il est incontesté que, parmi cette population, figurent des travailleurs migrants Roms provenant d'autres Etats Parties qui sont, eux, en situation régulière et donc, titulaires des droits énoncés par l'article 19§4c.

Le Comité a déjà statué sur la situation du droit au logement des gens du voyage dans la présente décision dans le cadre de l'article 31 : ce raisonnement vaut également pour les migrants Roms se trouvant en situation régulière sur le territoire. Il considère par conséquent que les constats de violation de l'article 31 emportent également constat de violation de l'article 19§4c (CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §§ 35 et 41).