



European  
Social  
Charter

Charte  
Sociale  
Européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS**  
**COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

**Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)**  
**c. France**

Réclamation n° 63/2010

**RAPPORT AU COMITE DES MINISTRES**

Strasbourg, 13 juillet 2011

## Introduction

1. En application de l'article 8§2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »), le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne (« le Comité ») transmet au Comité des Ministres son rapport<sup>1</sup> relatif à la réclamation n° 63/2010. Le rapport contient la décision du Comité sur le bien-fondé de la réclamation (adoptée le 28 juin 2011). La décision sur la recevabilité (adoptée le 25 janvier 2011) figure en annexe.

2. Le Protocole est entré en vigueur le 1er juillet 1998. Il a été ratifié par la Belgique, la Croatie, Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Suède. Par ailleurs, la Bulgarie et la Slovénie sont également liées par cette procédure en application de l'article D de la Charte sociale révisée de 1996.

3. Le Comité a fondé sa procédure sur les dispositions du Règlement du 29 mars 2004 adopté par le Comité lors de sa 201<sup>e</sup> session et révisé le 12 mai 2005 lors de la 207<sup>e</sup> session, le 20 février 2009 lors de la 234<sup>e</sup> session et le 10 mai 2011 lors de la 250<sup>e</sup> session.

4. Il est rappelé qu'en application de l'article 8§2 du Protocole, le présent rapport ne sera rendu public qu'après l'adoption d'une résolution par le Comité des Ministres ou au plus tard à l'issue d'une période de quatre mois après sa transmission au Comité des Ministres, c'est-à-dire le 21 novembre 2011. Considérant les violations aggravées constatées dans la présente réclamation, le Comité suggère que le Comité des Ministres assure une publicité immédiate en vue d'inciter les autorités françaises à mettre un terme à ces violations.

---

<sup>1</sup> Ce rapport peut subir des retouches de forme.





European  
Social  
Charter

Charte  
Sociale  
Européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS**  
**COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

**DÉCISION SUR LE BIEN-FONDÉ**

**28 juin 2011**

**Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)**  
**c. France**

Réclamation n° 63/2010

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 251<sup>e</sup> session où siégeaient :

MM. Luis JIMENA QUESADA, Président  
Colm O'CONNOR, Vice-Président  
Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général  
Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY  
MM. Andrzej SWIATKOWSKI  
Lauri LEPPIK  
Mme Birgitta NYSTRÖM  
MM. Rüçhan IŞIK  
Petros STANGOS  
Alexandru ATHANASIU  
Mme Elena MACHULSKAYA  
M. Giuseppe PALMISANO  
Mme Karin LUKAS

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif

Après avoir délibéré le 28 juin 2011,

Sur la base du rapport présenté par M. Luis JIMENA-QUESADA,

Compte tenu de sa décision de donner la priorité à cette réclamation en raison de la gravité des allégations,

Rend la décision suivante adoptée à cette date:

## **PROCEDURE**

1. La réclamation présentée par le Centre sur les droits au logement et les expulsions (« le COHRE ») a été enregistrée le 15 novembre 2010. Elle allègue que les expulsions des Roms de leurs logements et de la France qui ont eu lieu pendant l'été 2010 constituent une violation de l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), de l'article 31 (droit au logement) et de l'article 19§8 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance - garanties relatives à l'expulsion) de la Charte révisée. L'organisation réclamante allègue également que les faits en question constituent une discrimination (article E) dans la jouissance des droits mentionnés ci-dessus.

2. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 25 janvier 2011.

3. En application de l'article 7, paragraphes 1 et 2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») et de la décision du Comité sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif a adressé le 28 janvier 2011 le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement français (« le Gouvernement ») et au COHRE. Le 1 février 2009, il a également communiqué le texte de la décision aux Etats Parties au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration en application de l'article D§2, ainsi qu'aux organisations visées à l'article 27§2 de la Charte.

4. En application de l'article 26 *in fine* du Règlement, le Comité a fixé au 10 mars 2011 le délai pour la présentation du mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation et au 14 avril 2011 le délai pour la réplique de COHRE sur le bien-fondé de la réclamation.

5. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé a été enregistré le 10 mars 2011. La réplique de COHRE a été enregistrée le 14 avril 2011. Le Gouvernement a été invité à soumettre une réplique à cette dernière avant le 20 mai 2011 mais il a laissé expirer ce délai sans soumettre aucune réplique.

## **CONCLUSIONS DES PARTIES**

### **A – L'organisation auteur de la réclamation**

6. Le COHRE allègue que la situation des Roms en France s'est considérablement détériorée après que le Président de la République française a annoncé, les 21 et 28 juillet 2010, la mise en œuvre d'une nouvelle politique concertée d'évacuation forcée de campements dits illégaux et d'expulsion en masse de la France.

7. D'après le COHRE, les évacuations forcées et les expulsions en masse qui ont eu lieu pendant l'été 2010 ont été effectuées dans un climat de contrainte et de violence, ce qui entraînerait une violation des articles 31§2 et 19§8 de la Charte révisée, ainsi qu'une violation de l'article E combiné avec chacune de ces dispositions.

8. En outre, au vu d'une circulaire du 5 août 2010 diffusée aux chefs de police et signée par le Directeur du cabinet du Ministre de l'Intérieur, qui prescrivait d'évacuer en priorité les campements illicites des Roms, le COHRE estime que la situation se caractériserait par une volonté évidente de discrimination envers les Roms, constituant une violation de l'article E combiné avec les articles 31§2 et 19§8.

### **B – Le Gouvernement**

9. Le Gouvernement demande au Comité de conclure à l'absence de violation de la Charte révisée car les Roms qui ont été éloignés de France l'ont été en application de décisions strictement individuelles et, dans la mesure où ils étaient en situation irrégulière, les dispositions de la Charte sur le droit au logement ne s'appliquent pas à eux.

10. En outre, le Gouvernement appelle l'attention du Comité sur le fait que la circulaire du 5 août 2010 a été remplacée par une nouvelle circulaire du 13 septembre 2010, signée par le Ministre de l'Intérieur, dans laquelle toute mention des Roms a été supprimée.

11. Enfin, le Gouvernement indique également que les mesures d'évacuation et d'expulsion qui ont visé les Roms dans le courant de l'été 2010 ont été déclarées conformes au droit de l'Union européenne par la Commission européenne.

## **DROIT INTERNE ET DROIT INTERNATIONAL PERTINENTS**

### **A – Droit interne**

#### **a) Le droit au logement**

12. Les principaux textes juridiques relatifs au droit au logement qui s'appliquent en l'espèce sont :

- **Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement**  
« Article 1 :  
Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. »

- **Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « loi DALO »**  
« Article 1 :  
Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1.»

### ***b) La procédure d'expulsion***

13. Les principaux textes juridiques au sujet des expulsions auxquels se réfèrent les parties, concernent la libre circulation et le droit de séjour. Il s'agit en particulier, de :

- **Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006**, transposant en droit français la directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles

- **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)**

Art. L. 121-1

Au-delà d'un délai de 3 mois, le citoyen de l'Union européenne doit justifier d'une activité ou de ressources et qu'il ne constitue pas « une charge pour le système d'assistance sociale » pour bénéficier d'un droit au séjour.

Article L. 511-1

L'autorité administrative « peut, par décision motivée, obliger un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse à quitter le territoire français lorsqu'elle constate qu'il ne justifie plus d'aucun droit au séjour tel que prévu par l'article L. 121-1.

L'étranger dispose, pour satisfaire à l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire français, d'un délai d'un mois à compter de sa notification. Passé ce délai, cette obligation peut être exécutée d'office par l'administration. »

- **Décret n°2005-615 du 30 mai 2005 portant application des dispositions du livre V du CESEDA relatives aux mesures d'éloignement**

« Article 2 : L'étranger à l'encontre duquel une procédure d'expulsion est engagée doit en être avisé au moyen d'un bulletin spécial.

La notification est effectuée à la diligence du préfet du département de la résidence de l'étranger ou, si ce dernier est détenu dans un établissement pénitentiaire, du préfet du département où est situé cet établissement. »

14. Les circulaires suivantes concernent la mise en œuvre des textes susmentionnés :

– **Circulaire interministérielle n° DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement**

« Peut bénéficier de l'aide au retour volontaire :

- l'étranger qui s'est vu notifier un refus de séjour ou de renouvellement de titre de séjour et qui a fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire français ou d'une obligation de le faire, sauf s'il est placé en rétention administrative. Cette catégorie comprend en particulier les personnes ayant fait l'objet d'une décision définitive de rejet de l'OFPRA ou de la Commission des recours des réfugiés et qui sont invitées par les services préfectoraux à quitter le territoire français ou obligées de le faire dans un délai d'un mois. Ce programme s'adresse en priorité aux familles ;
- l'étranger qui a fait l'objet d'une décision administrative de reconduite à la frontière sur un fondement autre que les 5°, 7° et 8° du II de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sauf s'il a été placé en rétention administrative ». (...)

*3.3.2. Dispositions spécifiques à l'aide au retour volontaire*

Lorsque l'intéressé a répondu favorablement à la proposition d'aide au retour volontaire, l'exécution de la mesure d'éloignement est suspendue durant l'instruction de sa demande et jusqu'à la notification par la préfecture de la décision d'accord ou de rejet de la demande d'aide. L'intéressé est informé de cette suspension qui court jusqu'à la décision de l'organisme instructeur.

En cas de décision positive, la notification précise le montant de l'aide financière allouée dans le cadre du retour volontaire et les modalités de son versement (montants et calendrier de versement).

A l'issue de l'instruction se soldant par une décision positive, l'ANAEM en charge de la mise en œuvre du retour informe les ambassades de France ou les services consulaires compétents dans le pays de retour et leur communique les éléments destinés à faciliter le retour. En aucun cas, l'existence ou les motifs de la mesure d'éloignement ne sont portés à la connaissance des autorités consulaires du pays concerné. »

– **Circulaire IOC/K/1016329J du 24 juin 2010 concernant la lutte contre le campements illicites** qui indique que :

« L'intervention de la force publique pour évacuer un campement illégal est l'occasion de procéder au contrôle de l'identité des personnes qui s'y trouvent, sur la base de l'article 78-2 du code de procédure pénale (...) »

– **Circulaire IOC/K/1017881 du 5 août 2010 concernant l'évacuation des campements illicites** qui clarifie que:

« Le Président de la République a fixé des objectifs précis, le 28 juillet dernier, pour l'évacuation des campements illicites: 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici 3 mois en priorité ceux des Roms. Dans son discours de Grenoble, le 30 juillet dernier, le Président de la République a demandé de procéder d'ici la fin septembre au démantèlement des camps (...).

Il revient donc, dans chaque département, aux préfets d'engager (...) une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en particulier ceux des Roms.

(...) les opérations menées depuis le 28 juillet contre les campements roms n'ont donné lieu qu'à un nombre trop limité de reconduites à la frontière. Ces opérations constituent un engagement fort pris par le gouvernement afin de faire respecter l'autorité de l'Etat. Elles requièrent dès à présent une mobilisation personnelle complète de votre part et de tous les services, en priorité à l'encontre des campements illicites des roms. (...)

Ces opérations ne doivent pas se limiter à des 'opérations de dispersion'. Il convient donc de se montrer particulièrement attentif à ne pas permettre un simple déplacement des occupants. Par ailleurs, il convient évidemment d'empêcher l'installation de nouveau campement illicites de Roms. Dans le cas d'un début d'installation, vous mettrez tout en œuvre pour vous y opposer (...).



Dans le cadre des objectifs fixés, (...) les préfets de zone s'assureront, dans leur zone de compétence, de la réalisation minimale d'une opération importante par semaine (évacuation/démantèlement/reconduite), concernant prioritairement les Roms. »

- **Circulaire IOC/K/10/21288/J du 9 août 2010 concernant l'évacuation des campements illicites / information du cabinet du Ministre** qui indique en outre que:

« Il est essentiel que le cabinet du Ministre soit informé régulièrement de la mise en œuvre de la démarche nationale d'évacuation des campements illicites. La circulaire du 5 août dernier a précisé les modalités de communication de synthèse départementale hebdomadaire.

En complément de la transmission de cette synthèse, je vous remercie de veiller à m'informer préalablement (au minimum 48h auparavant) de toute opération revêtant un caractère d'envergure, ou susceptible de donner lieu à un écho médiatique. »

15. Les décisions de justice internes suivantes sont également pertinentes :

- **Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 du Conseil constitutionnel** qui a érigé en objectif à valeur constitutionnelle le droit de disposer d'un logement décent, dont il ne limite pas la portée à l'égard de l'étranger en situation régulière.
- **Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 du Conseil constitutionnel** concernant la Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure qui a déclaré contraire à la Constitution son article 90 car il permettait, en raison de la nécessité de sauvegarder l'ordre public « de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ».
- **Arrêt du Conseil d'Etat du 7 avril 2011, Association SOS Racisme – Touche pas à mon pote, (n° 343387)** qui dit que si le Ministre soutient que la circulaire du 5 août 2010 a été édictée dans le but d'assurer le respect du droit de propriété et de prévenir les atteintes à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, « cette circonstance ne l'autorisait pas à mettre en œuvre, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, une politique d'évacuation des campements illicites désignant spécialement certains de leurs occupants en raison de leur origine ethnique » et que, partant, cette circulaire doit être annulée.

## **B – Sources internationales**

### **a) Nations Unies**

16. L'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965 se lit ainsi :

« 1. Les Etats parties condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale et à favoriser l'entente entre toutes les races, et, à cette fin :

a) Chaque Etat partie s'engage à ne se livrer à aucun acte ou pratique de discrimination raciale contre des personnes, groupes de personnes ou institutions et à faire en sorte que toutes les autorités publiques et institutions publiques, nationales et locales, se conforment à cette obligation;

b) Chaque Etat partie s'engage à ne pas encourager, défendre ou appuyer la discrimination raciale pratiquée par une personne ou une organisation quelconque;

c) Chaque Etat partie doit prendre des mesures efficaces pour revoir les politiques gouvernementales nationales et locales et pour modifier, abroger ou annuler toute loi et toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer là où elle existe;

d) Chaque Etat partie doit, par tous les moyens appropriés, y compris, si les circonstances l'exigent, des mesures législatives, interdire la discrimination raciale pratiquée par des personnes, des groupes ou des organisations et y mettre fin;

e) Chaque Etat partie s'engage à favoriser, le cas échéant, les organisations et mouvements intégrationnistes multiraciaux et autres moyens propres à éliminer les barrières entre les races, et à décourager ce qui tend à renforcer la division raciale.

2. Les Etats parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient. »

17. L'article 11 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 se lit ainsi :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

18. Le Comité des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a adopté les observations suivantes à propos du droit à un logement d'un niveau suffisant et des expulsions forcées:

– Observation générale n° 4

« 8. a) (...) Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Les Etats parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés. (...)

18. (...) les décisions d'éviction forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international. » (Figurant dans le doc. E/1992/23)

– Observation générale n° 7

« 13. Avant de faire procéder à une expulsion, et, en particulier lorsque d'importants groupes de population sont concernés, les Etats parties devraient veiller à ce que toutes les autres solutions possibles soient envisagées en concertation avec les intéressés, afin d'éviter le recours à la force, ou du moins d'en limiter la nécessité. (...)

15. La protection appropriée en matière de procédure et le respect de la légalité sont des aspects essentiels de tous les droits de l'homme, mais qui sont particulièrement importants s'agissant

d'une question comme celle des expulsions forcées qui fait directement référence à un grand nombre de droits reconnus dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme [le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques]. De l'avis du Comité, les mesures de protection en matière de procédure qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsion forcée sont les suivantes: (a) possibilité de consulter véritablement les intéressés ; (b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées ; (c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées ; (d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion ; (e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion ; (f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent ; (g) accès aux recours prévus par la loi ; (h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.

16. Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme. Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'Etat partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes. »

### **b) Conseil de l'Europe**

19. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a constaté que:

« A côté de la communauté des Gens du voyage, une communauté Rom principalement originaire de Roumanie, Bulgarie, Hongrie et des Balkans s'est récemment installée en France. Leur situation est diverse. Ces personnes peuvent posséder ou non un titre de séjour, être demandeurs d'asile ou encore être «sans-papiers». Ces populations, estimées à une dizaine de milliers, vivent en France dans une situation d'extrême précarité. Les camps de Roms sont souvent comparables à des bidonvilles. » (Mémorandum à la suite de sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, document CommDH(2008)34, par. 146)

20. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a constaté que :

« (...) la situation d'un grand nombre de Roms venant des pays d'Europe centrale et orientale reste extrêmement précaire en matière d'accès à un logement décent (...). L'ECRI s'inquiète de ce que plusieurs sources soulignent la persistance du problème des cas d'expulsions forcées et musclées de ces campements avec confiscation ou destruction des biens personnels. En outre, dans certains cas, les personnes expulsées ne bénéficieraient pas de solutions alternatives et décentes de logement. » (4<sup>e</sup> rapport sur la France, adopté le 29 avril 2010 et publié le 15 juin 2010, document CRI(2010)16, par. 109)

### **c) Union Européenne**

21. Depuis que les Roms roumains et bulgares sont des citoyens de l'Union européenne (1<sup>er</sup> janvier 2007) et sans préjudice des dispositions transitoires de l'acte d'adhésion à l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie, ils bénéficient de la liberté de circulation (article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) que seuls des motifs liés à l'ordre public peut restreindre. Dans ce sens, les textes juridiques suivants ont été invoqués par les parties ou sont, en tout état de cause, pertinents dans le contexte de cette réclamation :

- **Directive 2000/43/CE** du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ;
- **Directive 2004/38/CE** du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres ;
- **Règlement (CE) n° 562/2006** du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) ;
- **Directive 2008/115/CE** du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

22. Enfin, dans sa Résolution du 9 septembre 2010 sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne (document P7\_TA(2010)0312), le Parlement européen :

« (...) 3. se déclare vivement préoccupé par les mesures prises par les autorités françaises ainsi que par les autorités d'autres États membres à l'encontre des Roms et des gens du voyage prévoyant leur expulsion; les prie instamment de suspendre immédiatement toutes les expulsions de Roms (...) » ;

4. souligne que les expulsions collectives sont interdites par la Charte des droits fondamentaux et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que ces mesures sont contraires aux traités et au droit de l'Union européenne, car elles constituent une discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique ainsi qu'une violation de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler librement dans l'Union européenne ; (...)

7. souligne également que, conformément à la directive 2004/38/CE, l'absence de revenus ne peut en aucun cas justifier une expulsion automatique des citoyens de l'Union (considérant 16 et article 14) et que les restrictions à la liberté de circulation et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ne peuvent se fonder que sur un comportement individuel et non sur des considérations générales relevant de la prévention ni sur l'origine ethnique ou nationale ».

## **EN DROIT**

### **QUESTIONS PRELIMINAIRES**

#### *Généralités*

23. Dans sa décision sur la recevabilité du 25 janvier 2011, le Comité a estimé que les allégations formulées par le COHRE étaient graves. Il a donc décidé de traiter la présente réclamation par priorité, conformément à l'article 26 *in fine* de son Règlement.

24. En effet, l'organisation réclamante dénonçait l'aggravation de la situation des Roms après que le Président de la République eut annoncé fin juillet 2010, la mise en œuvre d'une nouvelle politique concertée d'évacuation forcée de campements dits illégaux et d'expulsion en masse du territoire français de personnes vulnérables, en l'occurrence des Roms, notamment d'origine roumaine et bulgare.

*Champ d'application matériel de la réclamation*

25. Les allégations formulées par le COHRE se réfèrent originairement aux articles 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 19§8 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance - garanties relatives à l'expulsion) et 31§§1-2 (droit au logement, logement d'un niveau suffisant – réduction de l'état de sans-abri) et à l'article E (interdiction de la discrimination) de la Charte révisée combiné avec chacune de ces dispositions.

26. Le Comité note cependant que la référence à l'article 16 ainsi que celle au paragraphe 1 de l'article 31 ont été introduites à titre accessoire. De fait, dans la conclusion de sa réclamation (paragraphe 38), le COHRE demande exclusivement au Comité de conclure à la violation des articles 31§2 et 19§8, lus seuls et en combinaison avec l'article E. Cette demande est réitérée dans la conclusion de la réplique du COHRE au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé (paragraphe 20).

27. Le Comité observe également que le COHRE soutient notamment que les mesures d'évacuation forcée et d'expulsion en masse qui ont eu lieu pendant l'été 2010 ont fait partie d'un plan stratégique fondé sur l'application de la circulaire du 5 août 2010 qui visait à faire évacuer de manière prioritaire les campements dits illicites de Roms en désignant leurs occupants en raison de leur origine ethnique.

28. Le Comité considère que cette allégation de discrimination raciale dans la jouissance de droits de la Charte est inséparable des autres allégations étant donné qu'il est soutenu que les évacuations forcées et les expulsions en masse concernaient spécifiquement des personnes en raison de leur origine ethnique.

29. Le Comité examinera les allégations du COHRE dans l'ordre suivant:  
– l'article E combiné à l'article 31§2 (droit au logement – réduction de l'état de sans-abri);  
– l'article E combiné à l'article 19§8 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance - garanties relatives à l'expulsion).

30. Enfin, le Comité comprend qu'en substance le COHRE lui demande d'examiner la situation des Roms qui ont été éloignés en application de la stratégie susmentionnée et ont ainsi été placés et persistent à être placés dans une situation que le COHRE estime contraire aux dispositions de la Charte.

*Champ d'application personnel de la Charte révisée*

31. Le Comité constate que la présente réclamation concerne notamment les Roms migrants d'origine roumaine et bulgare. Le COHRE soutient que des 10 000 à 20 000 migrants Roms vivant en France, beaucoup seraient originaires de Roumanie et de Bulgarie.

32. Bien que les chiffres sur la situation en France relative au séjour de ces ressortissants d'autres États Parties à la Charte sociale soient contestés, le Comité considère que l'absence de possibilités d'identification ne doit pas conduire à priver

des personnes pleinement protégées par la Charte des droits qu'elle leur confère. En outre, la partie de la population en cause qui ne répond pas à la définition de l'Annexe ne saurait être privée des droits à la vie et à la dignité que lui confère la Charte (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, par. 32, Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, par. 37 et Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 33).

#### *Incidence du droit de l'Union européenne*

33. Le Gouvernement indique que les mesures d'évacuation et d'expulsion qui ont visé les Roms dans le courant de l'été 2010 ont été déclarées conformes au droit de l'Union européenne par la Commission européenne et qu'elles seraient de ce fait conformes à la Charte.

34. Le Comité constate qu'en effet aucune procédure d'infraction n'a été, à ce jour, déclenchée contre la France par la Commission européenne pour application discriminatoire du droit sur la liberté de circulation.

## **I. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 31§2**

### **Article E – Non-discrimination**

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

### **Article 31 – Droit au logement**

Partie I : « Toute personne a droit au logement. »

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

(...)

2 à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;

(...) »

## **A – Argumentation des parties**

### **1. L'organisation auteur de la réclamation**

35. Le COHRE soutient que l'exercice effectif du droit au logement des Roms, notamment des Roms originaires de Roumanie et de Bulgarie, s'est considérablement détérioré en France après que le Président de la République a annoncé, les 21 et 28 juillet 2010, la mise en œuvre d'une nouvelle politique concertée d'évacuation forcée de campements dits illégaux.

36. Le COHRE considère que le fait que de nombreux Roms habitent dans des logements de qualité médiocre, y compris dans des campements dits illégaux, atteste de l'incapacité ou de l'absence de volonté de la France de satisfaire à son obligation de respecter le droit à un logement d'un niveau suffisant : faire face à cette situation en procédant à des évacuations forcées sans proposer des solutions de relogement aux personnes intéressées violerait davantage le droit au logement.

37. Le COHRE affirme également que les expulsions forcées de l'été 2010 ont été opérées sans aucun respect des conditions fixées par le Comité des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (voir ci-dessus) ainsi que par la jurisprudence du Comité (notamment, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010). En effet, ces expulsions forcées auraient été effectuées dans un climat de violence et de contrainte ne respectant pas la dignité des personnes concernées.

38. L'organisation réclamante dénonce en outre l'intention discriminatoire de la circulaire du 5 août 2010 qui a prescrit ces évacuations forcées. Dans sa réplique au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé, le COHRE affirme que, même si cette circulaire a été abrogée et remplacée par une nouvelle circulaire le 13 septembre 2010, elle aurait produit lorsqu'elle était en vigueur des effets qui, selon l'organisation, constituent une violation des articles E et 31§2 de la Charte révisée.

### **2. Le Gouvernement défendeur**

39. Dans son mémoire sur le bien-fondé de la réclamation, le Gouvernement soutient qu'il peut être procédé à des évacuations en cas d'occupation illicite de sites ou d'atteinte portée à des intérêts individuels ou collectifs. Il fait valoir ensuite que toutes ces opérations d'évacuation des campements illicites se sont déroulées sous le contrôle du juge. En outre, ces mesures auraient poursuivi le but de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité intérieure, dans le cadre des responsabilités du Gouvernement sans viser des populations en raison de leur origine ethnique.

40. Le Gouvernement déclare également que des ressortissants roumains et bulgares faisant l'objet de la présente réclamation auraient quitté leurs campements et le territoire français de leur propre initiative en acceptant l'aide au retour volontaire ou au retour humanitaire mise en place par la circulaire du 7 décembre 2006 (voir ci-dessus), notamment une aide financière de 300€ par adulte et de 100€ par enfant. En complément de ces aides au retour, les personnes intéressées auraient reçu des informations sur le programme d'aide à la réinsertion économique mené par

l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) en Roumanie.

## **B – Appréciation du Comité**

41. 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. L'expulsion doit être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, par. 51).

42. En outre, quand l'expulsion doit survenir, elle doit être : (i) exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées ; (ii) prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées (Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 163). Le Comité rappelle également que lorsque l'intérêt général justifie l'expulsion, les autorités doivent prendre des mesures afin de reloger ou aider financièrement les personnes concernées (Conclusions 2003, France, Italie, Slovénie, Suède).

43. Enfin, lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation, les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles, cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, par. 53).

44. Tenant compte de ces critères, le Comité rappelle que, dans sa décision du 19 octobre 2009 sur le bien-fondé de la réclamation n° 51/2008, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, il a dit que la situation de la France constituait une violation de l'article 31§2 de la Charte révisée (en particulier, paras. 69-71).

45. Or, le Comité note que le contexte relatif à la présente réclamation montre non seulement l'absence de progrès, mais une régression évidente.

46. En effet, le Conseil Constitutionnel français, dans sa Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 (Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure), a déclaré contraires à la Constitution nationale les paragraphes I et II de l'article 90 de la loi déferée après avoir considéré (considérant 55) que ces dispositions :

« permettent au représentant de l'État de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans



considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis ».

47. En l'espèce, le Comité considère que le Gouvernement n'a pas démontré que les évacuations forcées dont ont fait l'objet les Roms d'origine roumaine et bulgare pendant l'été 2010 aient été opérées dans des conditions respectueuses de leur dignité et que des solutions de relogement leur aient été proposées. Bien au contraire, ces évacuations se sont produites dans un climat de discrimination ethnique (stigmatisation des Roms) et de contrainte (menace immédiate d'expulsion du territoire national, voir *infra* sur la violation alléguée de l'article E combinée avec l'article 19§8) engendrée par la circulaire du 5 août 2010. Celle-ci a en effet par la suite été annulée par le Conseil d'État, qui dans son arrêt du 7 avril 2011 « Association SOS Racisme – Touche pas à mon pote » (n° 343387) a considéré :

« qu'il résulte de ses termes mêmes que la circulaire du 5 août 2010 vise, par des dispositions impératives à caractère général, à faire évacuer de manière prioritaire les campements illicites de Roms ; que si le ministre soutient qu'elle a été édictée dans le but d'assurer le respect du droit de propriété et de prévenir les atteintes à la salubrité, la sécurité et le tranquillité publiques, cette circonstance ne l'autorisait pas à mettre en œuvre, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, une politique d'évacuation des campements illicites désignant spécialement certains de leurs occupants en raison de leur origine ethnique ».

48. Pour le Comité, il est incontestable que, non seulement le Gouvernement n'a pas pris de dispositions tenant dûment et positivement compte des différences propres à la population concernée, mais que la circulaire du 5 août 2010 visait directement les personnes d'origine rom. Il est, en effet, rappelé dans cette circulaire que :

« Le président de la République a fixé des objectifs précis, le 28 juillet dernier, pour l'évacuation des campements illicites : 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici 3 mois, en priorité ceux des Roms. Dans son discours de Grenoble, le 30 juillet dernier, le Président de la République a demandé de procéder d'ici la fin septembre au démantèlement des camps ». (...) « Il revient donc, dans chaque département, aux préfets d'engager, sur la base de l'état de situation des 21 et 23 juillet, une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux des Roms ». Ces opérations requièrent une mobilisation de tous les services « en priorité à l'encontre des campements illicites des Roms ».

49. Par ailleurs la circulaire du 13 septembre 2010 qui a remplacé celle du 5 août 2010 indique que 441 campements illicites ont été évacués depuis le 28 juillet 2010, sans écarter que ces 441 évacuations comprenaient les évacuations forcées des Roms faisant l'objet de la présente réclamation. De plus, la circulaire du 13 septembre indique notamment que « cette action » entamée, entre autres, par la circulaire du 5 août 2010 « doit se poursuivre », ainsi que cette circulaire du 13 septembre « remplace les instructions et circulaires antérieures sur le même sujet, confirme la circulaire du 24 juin 2010 Intérieur – Immigration, et rappelle l'obligation d'évacuer les campements illicites ».

50. En tout état de cause, le Comité constate que le Gouvernement n'a pas contesté que, avant son abrogation, la circulaire du 5 août 2010 s'est appliquée aux évacuations qui ont eu lieu pendant l'été 2010 et persistent à porter leurs effets.

51. A la lumière de ce qui précède, le Comité considère que l'application de la circulaire du 5 août 2010 a donné lieu à un traitement clairement et directement discriminatoire, en raison de leur origine ethnique, des personnes qu'elle concernait.

52. Le Gouvernement défendeur n'a pas au surplus fourni d'éléments crédibles pour réfuter les éléments fournis par l'organisation réclamante sur le fondement des recherches effectuées par le Centre européen de droits des Roms (CEDR) faisant état, entre autres, des témoignages des personnes concernées ou des informations parues dans la presse (CEDR, Mémoire relatif à l'analyse et à l'examen de la légalité de la situation des Roms en France au regard du droit de l'Union européenne: mise à jour de la situation de fait, 27 septembre 2010).

53. Dans ces conditions, du fait de la prise de mesures contraires à la dignité humaine visant et touchant expressément des groupes vulnérables, ainsi que du rôle actif des autorités publiques dans le lancement et la mise en œuvre de cette démarche sécuritaire discriminatoire, le Comité considère que sont remplis en l'espèce les critères (Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 76) pour conclure à une violation aggravée des droits de l'homme sous l'angle de l'article 31§2 de la Charte révisée. Pour parvenir à cette conclusion, le Comité prend également en considération le fait qu'il a déjà constaté des violations dans sa décision du 19 octobre 2009 sur le bien-fondé de la réclamation n° 51/2008, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France.

54. Par ailleurs, les mesures en cause révèlent un non-respect des valeurs essentielles inscrites dans la Charte sociale européenne notamment, la dignité humaine, dont la nature et l'ampleur vont au-delà des violations ordinaires de la Charte. Ces violations aggravées ne concernent pas seulement les individus qui en sont victimes ou la relation de ceux-ci avec l'Etat défendeur. Elles mettent en cause l'intérêt de la collectivité toute entière et les normes fondamentales communes des Etats membres du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit. La situation exige donc une attention urgente de la part de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe (Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 78) : le Comité les invite à rendre publique sa décision sur le bien fondé dès sa notification aux parties et au Comité des Ministres. En ce qui concerne plus particulièrement le Gouvernement défendeur, le constat de violations aggravées implique non seulement l'adoption de mesures de réparation adéquates mais également l'obligation d'offrir des assurances appropriées et des garanties de non répétition et de s'assurer que de telles violations cessent et ne se reproduisent plus.

55. Le Comité dit, par conséquent, que les conditions dans lesquelles se sont déroulées les évacuations forcés des campements Roms pendant l'été 2010 étaient contraires à la dignité humaine et constituent une violation de l'article E combiné à l'article 31§2.

## **II. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 19§8**

### **Article E – Non-discrimination**

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

### **Article 19 – Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance**

Partie I : « Les travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties et leurs familles ont droit à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie, les Parties s'engagent :

- (...)
8. à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs;
- (...)

## **A – Argumentation des parties**

### **1. L'organisation auteur de la réclamation**

56. Le COHRE estime qu'au regard du nombre de personnes expulsées et des groupes précis visés par la législation controversée (notamment la circulaire du 5 août 2010), les expulsions de l'été 2010 constituaient des expulsions collectives au sens de la jurisprudence du Comité. En outre, ces expulsions étaient motivées par des critères ethniques, constituant ainsi une discrimination raciale.

57. Le COHRE estime qu'une autre violation a été commise par le fait que les membres de la famille ayant rejoint une personne faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion auraient eux-même été aussi expulsés en conséquence de son expulsion.

### **2. Le Gouvernement défendeur**

58. Le Gouvernement déclare que la situation se justifie au regard d'une législation nationale conforme à la Directive 2004/38/CE qui porte sur la liberté de circulation et de séjour dans l'Union européenne. Cette directive formule certaines exigences pour tout séjour supérieur à trois mois : avoir la qualité de travailleur salarié ou non salarié dans l'Etat membre d'accueil, disposer de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ou encore être inscrit dans un établissement d'enseignement.

59. Le Gouvernement estime que beaucoup de migrants roms se trouvent sur le territoire français en situation irrégulière. Par conséquent, lorsque les ressortissants communautaires concernés ne disposent pas des moyens d'existence suffisants pour ne pas devenir - selon les termes de la directive 2004/38/CE telle que transposée dans le CESEDA - une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil, ils n'ont pas droit au séjour. Elles peuvent donc faire l'objet

de décisions préfectorales d'expulsion. Dans certains cas une prise en charge humanitaire et financière des individus concernés est prévue. Ces règles s'appliquent de la même manière à tous les ressortissants communautaires et donc ne sont pas discriminatoires dans le sens de l'article E de la Charte sociale européenne révisée.

60. En ce qui concerne la qualification des expulsions de « collectives », le Gouvernement affirme que chaque intéressé a pu individuellement faire valoir devant les autorités compétentes les arguments qui s'opposaient à son expulsion. Il n'y a par conséquent pas lieu de qualifier ces expulsions de collectives. De plus, le Gouvernement fait valoir que les Roms en situation irrégulière bénéficient des mêmes garanties procédurales que les autres ressortissants étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'expulsion.

61. Enfin, selon le Gouvernement, ces mesures d'éloignement du territoire poursuivaient le but de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité intérieure sans pour autant viser des populations en raison de leur origine ethnique. En outre, il est soutenu que les installations et les occupations sans autorisation violaient les conditions essentielles de salubrité et étaient contraires à l'ordre public.

## **B – Appréciation du Comité**

62. Le Comité reconnaît que l'article 19§8, qui fait obligation aux Etats d'interdire par la loi l'expulsion de migrants résidant régulièrement sur leur territoire, admet des exceptions, lorsque ces derniers constituent une menace pour la sécurité nationale ou qu'ils contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs (Conclusions VI, Chypre).

63. Il rappelle cependant que l'expulsion pour contravention à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ne peut être considérée comme conforme à la Charte que si elle a donné lieu à une sanction pour faits délictueux et si elle est prononcée par un juge ou sous le contrôle d'un juge. En outre, la décision d'expulsion ne peut se fonder uniquement sur la simple existence d'une condamnation pénale, mais doit prendre en compte l'ensemble du comportement de l'étranger et sa situation et la durée de sa présence sur le territoire de l'Etat. (Conclusions XV-1, Allemagne). Les Etats doivent veiller à ce que les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une mesure d'expulsion aient le droit de contester cette décision devant un tribunal ou une autre instance indépendante, même lorsque la sécurité nationale, l'ordre public ou les bonnes mœurs sont en cause (Conclusions IV, Royaume-Uni).

64. De plus, les membres de la famille d'un travailleur migrant qui l'ont rejoint dans le cadre d'un regroupement familial ne peuvent être expulsés en conséquence de l'expulsion de celui-ci, car ils jouissent d'un droit autonome à demeurer sur le territoire national (Conclusions XVI-1, Pays-Bas).

65. En l'espèce, le Comité considère qu'il y a un rapport très étroit entre les évacuations des campements analysées sous l'angle de l'article 31§2 (*supra*) et les expulsions du territoire français des personnes et familles roms d'origine roumaine et bulgare dénoncées par l'organisation réclamante sous l'angle de l'article 19§8. En réalité, la circulaire du 5 août 2010 a explicitement établi une sorte de lien indissociable entre évacuation forcée et expulsion lorsqu'elle a conçu la démarche

opérationnelle à suivre en termes de « priorité à l'encontre des campements illicites des Roms » comprenant « les évacuations des campements illicites et la reconduite immédiate des étrangers en situations irrégulière ».

66. En ce sens, le Comité estime qu'il est démontré en l'espèce que les renvois des Roms d'origine roumaine et bulgare vers leurs pays d'origine se sont fondés sur la mise en œuvre d'un dispositif discriminatoire visant directement et collectivement ces personnes et familles roms. Le Comité parvient à cette conclusion sur la base des motifs suivants :

- Premièrement, à la lumière de la corrélation entre évacuation forcée et expulsion, le caractère discriminatoire de ces expulsions relève des mêmes éléments analysés que ceux *supra* au regard de l'article 31§2, ce qui, d'après l'enquête réalisée par le CEDR mentionnée ci-dessus, est confirmé par le fait que « toutes les reconduites dont ont fait état les média concernaient les Roms et le CEDR en est encore à rechercher un seul cas de retour vers la Roumanie ou la Bulgarie n'impliquant pas cette communauté ». Dans ce contexte, l'ECRI avait regretté « d'apprendre de plusieurs sources que les Roms venant des pays de l'Europe centrale et orientale souffrent d'un climat généralement hostile à leur rencontre, et de préjugés racistes, qui visent également les Gens du voyage. L'ECRI note que les médias véhiculent parfois ces préjugés. Les Roms sont également parfois victimes de discriminations raciales, voire de violences racistes. De l'avis de plusieurs sources, les mesures prises pour lutter contre le racisme en France ne suffisent pas à répondre de façon adéquate à l'antitsiganisme. » (Quatrième rapport sur la France, par. 112).
- Deuxièmement, le caractère collectif de ces expulsions est démontré par les exemples d'expulsions en masse sans examen de la situation individuelle de la personne concernée mentionnés dans l'enquête du CEDR citée plus haut. Ces exemples sont illustrés par des dizaines d'ordres de quitter le territoire français utilisant des formulaires à contenu identique et stéréotypé (sauf les noms et les dates de naissance écrits à la main) sans considération de la situation individuelle et de la durée de la présence de chaque personne concernée sur le territoire de l'Etat. Ces éléments de preuve (annexes 3 à 8 du Mémoire du CEDR du 27 septembre 2010) n'ont pas réellement été contestés par le Gouvernement défendeur, qui s'est limité à affirmer, sans le démontrer, que chaque ordre de quitter le territoire français aurait fait l'objet d'un examen individualisé.
- Troisièmement, bien que les chiffres exacts sur le nombre d'expulsions de Roms d'origine roumaine et bulgare puissent prêter à controverse, il n'est pas contesté que le nombre de retours de ces personnes vers leur pays d'origine a considérablement augmenté pendant l'été 2010.

67. Le Comité rappelle que, selon la Cour européenne des droits de l'homme :

«il faut entendre par expulsion collective, au sens de l'article 4 du Protocole no 4, toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe. Cela ne signifie pas pour autant que là où cette dernière condition est remplie, les circonstances entourant la mise en œuvre de décisions d'expulsion ne jouent plus aucun rôle dans l'appréciation du respect de l'article 4 du Protocole no 4. (...)

Dans ces conditions, et au vu du grand nombre de personnes de même origine ayant connu le même sort que les requérants, la Cour estime que le procédé suivi n'est pas de nature à exclure tout doute sur le caractère collectif de l'expulsion critiquée » (Conka c. Belgique, n° 51564/99, arrêt du 5 février 2002, par. 59 et 61).

68. Le Comité a déjà considéré que cette interprétation vaut *mutatis mutandis* pour la Charte révisée (Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, décision sur le bien-fondé, 25 juin 2010, par. 155-156). A la lumière de ce qui précède, il dit que les faits controversés dans la présente affaire constituent des expulsions collectives.

69. En ce qui concerne, les arguments du Gouvernement selon lesquels les Roms qui ont été éloignés du territoire français l'ont été « dans la mesure où ils étaient en situation irrégulière » et « visant à maintenir l'ordre public et à sauvegarder la sécurité intérieure », le Comité considère qu'ils ne sont pas cohérents avec l'utilisation des formulaires concernant les ordres de quitter le territoire français à contenu identique et stéréotypé sans considération de la situation individuelle et de la durée de la présence de chaque personne concernée sur le territoire de l'Etat. Bien au contraire, ces éloignements du territoire français se sont fondés sur des considérations relevant de la prévention et de l'origine ethnique. Par conséquent, le Gouvernement n'a même pas établi le caractère irrégulier du séjour des Roms d'origine roumaine et bulgare dont l'expulsion fait l'objet la présente réclamation à la lumière des dispositions transitoires de l'acte d'adhésion à l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie, ainsi qu'au regard de l'exercice du droit de l'entrée et du séjour des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles régi par la directive 2004/38/CE.

70. L'application de la circulaire du 5 août 2010 atteste également d'un changement de la politique des autorités françaises en contradiction avec la circulaire du 24 juin 2010 qui indiquait :

« Vous ne pouvez pas vous fonder sur une menace collective, qui serait constituée par la simple occupation sans titre, de façon collective, d'un terrain ou par la simple présence du campement, ou par des agissements d'un groupe de personnes non individuellement identifiés. La directive 2001/38/CE précise la notion de menace pour l'ordre public en intégrant [article 27(2) § 2] la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne : le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ».

71. Le Comité constate que, selon la circulaire du 5 août 2010, une menace à l'ordre public résulte de la simple existence de campements illicites de Roms. Le Comité considère que ceci ne constitue pas une justification adéquate s'agissant de la protection de l'ordre public.

72. Le Gouvernement tente enfin de justifier les mesures prises à l'encontre des Roms d'origine roumaine et bulgare pendant l'été 2010, par le caractère « volontaire » de leur retour dans le cadre du programme d'aide au retour humanitaire (circulaire du 7 décembre 2006).

73. A cet égard, le Comité considère que ces retours dits « volontaires » ont en pratique déguisé des retours forcés sous la forme d'expulsions collectives étant donné que :

- Les retours litigieux ont été « acceptés », dans les conditions résultant de la circulaire du 5 août 2010, sous la contrainte de l'évacuation forcée et la menace réelle de l'expulsion du territoire français.
- L'acceptation notamment d'une aide financière de 300€ par adulte et de 100€ par enfant révèle une « situation de grande précarité » ou une « situation de dénuement » (d'après ce que le Gouvernement dit lui-même dans son mémoire sur le bien-fondé) où l'absence de liberté économique comporte un danger pour la jouissance effective de la liberté politique d'aller et de venir.

74. Il n'est donc pas possible, selon le Comité, de conclure à une acceptation volontaire du retour, au vu de ces conditions.

75. Au sujet des Roms venant des pays d'Europe centrale et orientale, dans son quatrième rapport cité ci-dessus, l'ECRI a appelé l'attention sur le fait qu'ils sont particulièrement visés par la « politique du chiffre » en matière de reconduite à la frontière des étrangers, en ajoutant que :

« ils sont par conséquent particulièrement concernés par la procédure de retour humanitaire qui s'applique aux ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne. Cette procédure mise en place en 2006 consiste à offrir une aide au retour aux étrangers en situation régulière ou non, se trouvant dans un état de dénuement ou de grande précarité. Les autorités soulignent le caractère volontaire du retour et l'aide qui est donnée aux personnes concernées. Toutefois, des rapports dénoncent l'inefficacité de ce système, notamment parce que les ressortissants communautaires ont la possibilité de revenir sur le territoire français, possibilité déjà utilisée par certains d'entre eux, et, surtout, l'absence de caractère volontaire réel du retour. Certains Roms migrants qui quittent le pays dans ce cadre le feraient parce qu'ils sont sous pression et non de façon volontaire » (p. 35).

76. En outre, le Gouvernement n'a pas démontré qu'il y aurait eu une collaboration réelle avec les autorités roumaines ou bulgares afin de gérer ces rapatriements.

77. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré inadmissible la possibilité de renoncer au droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination raciale car « cette renonciation se heurterait à un intérêt public important » (D.H. et autres c. République tchèque, arrêt du 13 novembre 2007, par. 204 ; ainsi que Orsus c. Croatie, arrêt du 16 mars 2010, par. 178).

78. Le Comité considère que le même raisonnement s'applique en l'espèce, le consentement des Roms vis-à-vis de ces rapatriements ayant été obtenu sous la contrainte et dans un contexte de discrimination raciale. Partant, les Roms d'origine roumaine et bulgare ayant été contraints à exprimer ce consentement ne sauraient être présumés avoir renoncé à l'exercice de la liberté d'aller et de venir et au droit de séjour qui relèvent de l'article 19§8 de la Charte révisée.

79. Par conséquent, le Comité dit que la situation relative à l'expulsion des Roms pendant l'été 2010 vers la Roumanie et la Bulgarie constitue une violation de l'article E combiné à l'article 19§8 de la Charte révisée.

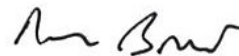
## CONCLUSION

80. Par ces motifs, le Comité conclut à l'unanimité

- qu'il y a une violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 ;
- qu'il y a une violation de l'article E combiné avec l'article 19§8.



Luis JIMENA QUESADA  
Président et Rapporteur



Régis BRILLAT  
Secrétaire exécutif





## **ANNEXE**

### **Décision sur la recevabilité**



**DECISION SUR LA RECEVABILITE**

**25 janvier 2011**

**Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)  
c. France**

Réclamation n° 63/2010

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 248<sup>e</sup> session où siégeaient :

MM. Luis JIMENA QUESADA, Président  
Colm O' CINNEIDE, Vice-Président  
Mme Monika SCHLACHTER, Vice-Présidente  
M. Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général  
Mme. Csilla KOLLONAY LEHOCZKY  
MM. Andrzej SWIATKOWSKI  
Lauri LEPPIK  
Rüçhan IŞIK  
Petros STANGOS  
Mmes Jarna PETMAN  
Elena MACHULSKAYA  
M. Giuseppe PALMISANO  
Mme Karin LUKAS

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif

Vu la réclamation datée du 12 novembre 2010, enregistrée le 15 novembre 2010 sous la référence 63/2010, présentée par le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) (« le COHRE ») et signée par son Coordonnateur du programme contentieux, M. Bret G. Thiele, tendant à ce que le Comité déclare que la situation de la France n'est pas conforme aux articles 16, 19§8, 31 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte révisée »), ainsi qu'à l'article E combiné avec chacune de ces dispositions;

Vu les documents annexés à la réclamation ;

Vu la Charte révisée, et notamment les articles 16, 19§8, 31 et E ainsi libellés :

**Article 16 – Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique**

Partie I : « La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement. »

Partie II : « En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées. »

**Article 19 – Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance**

Partie I : « Les travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties et leurs familles ont droit à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie, les Parties s'engagent : (...)

8. à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs; (...)

**Article 31 – Droit au logement**

Partie I : « Toute personne a droit au logement. »

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

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

**Article E – Non-discrimination**

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

Vu le Protocole additionnel à la Charte prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») ;

Vu le Règlement du Comité adopté le 29 mars 2004 lors de la 201<sup>e</sup> session et modifié le 12 mai 2005 lors de la 207<sup>e</sup> session et le 20 février 2009 lors de la 234<sup>e</sup> session (« le Règlement ») ;

Après avoir délibéré le 25 janvier 2011;

Rend la décision suivante, adoptée à cette date :

1. La réclamation concerne les expulsions des Roms de leurs logements et de la France pendant l'été 2010. Le COHRE allègue que ces expulsions violent l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), l'article 31 (droit au logement) et l'article 19§8 (garanties relatives à l'expulsion) de la Charte révisée. L'organisation réclamante allègue également que les faits en question constituent une discrimination (article E) dans la jouissance des droits mentionnés ci-dessus.

## **EN DROIT**

2. Le Comité observe que, conformément à l'article 4 du Protocole, texte que la France a ratifié le 7 mai 1999 et qui a pris effet pour cet Etat le 1<sup>er</sup> juillet 1999, la réclamation a été déposée sous forme écrite et concerne les articles 16, 19§8, 31 et E de la Charte révisée, dispositions acceptées par la France lors de la ratification de ce traité le 7 mai 1999 et auxquelles elle est liée depuis l'entrée en vigueur de ce traité en ce qui la concerne le 1<sup>er</sup> juillet 1999.

3. En outre, la réclamation est motivée.

4. Le Comité observe également que, conformément aux articles 1 b) et 3 du Protocole, le COHRE est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations nationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations.

5. Le Comité a déjà constaté la compétence particulière du COHRE dans le cadre de la procédure de réclamations collectives au sens de l'article 3 du Protocole (COHRE c. Croatie, réclamation n° 52/2008, décision sur la recevabilité du 30 mars 2009, §13 ; COHRE c. Italie, réclamation n°58/2009, décision sur la recevabilité du 8 décembre 2009, §6 ). Il confirme sa décision, car il n'y a pas eu de changement significatif à cet égard.

6. La réclamation a été signée par M. Bret G. Thiele, Coordonnateur du programme contentieux du COHRE. Le Comité a déjà considéré que M. Thiele est habilité à représenter le COHRE dans le cadre de la procédure de réclamations collectives (COHRE c. Croatie, réclamation n° 52/2008, décision sur la recevabilité du 30 mars 2009, §14 ; COHRE c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur la recevabilité du 8 décembre 2009, §7). Le Comité considère, par conséquent, que la réclamation satisfait à l'article 23 du Règlement.

7 Par ces motifs, sans qu'il soit nécessaire d'inviter le Gouvernement défendeur à présenter des observations sur la recevabilité (article 6 du Protocole et article 29§3 du Règlement) le Comité, sur la base du rapport présenté par M. Luis JIMENA QUESADA et sans préjuger de sa décision sur le bien-fondé de la réclamation,

## **DECLARE LA RECLAMATION RECEVABLE**

Conformément à l'article 26 *in fine* et au vu de la gravité des allégations, décide de traiter en priorité la présente réclamation et par conséquent fixe des délais de procédure qui ne pourront pas faire l'objet de prorogations.

En application de l'article 7§1 du Protocole, charge le Secrétaire exécutif d'informer de la présente décision l'organisation auteur de la réclamation et l'Etat défendeur, de la communiquer aux Parties au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D§2 de la Charte révisée, et de la rendre publique.

Charge le Secrétaire exécutif de publier la décision sur le site Internet du Conseil de l'Europe.

Invite le Gouvernement à lui soumettre par écrit avant le 10 mars 2011 un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

Invite le COHRE à lui soumettre une réplique au mémoire du Gouvernement avant le 14 avril 2011.

Invite les Parties au Protocole et les Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D§2 de la Charte révisée à lui transmettre avant le 10 mars 2011 les observations qu'ils souhaiteraient présenter.

En application de l'article 7§2 du Protocole, invite les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte à formuler des observations avant le 10 mars 2011.



Luis JIMENA QUESADA  
Président et Rapporteur



Régis BRILLAT  
Secrétaire exécutif