

# Actualités Droits-Libertés du 2 février 2013



**CREDOF – Revue des Droits de l’Homme**

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

## **COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX (CEDS) : Violations par la France de la Charte sociale européenne en raison des conditions de vie des Roms migrants résidant sur le territoire**

*par Cédric Roulhac*

*Dans la lignée de plusieurs condamnations récentes de la France justifiées par les conditions de vie ou des expulsions de Roms migrants établis sur le territoire, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) constate par une décision en date du 11 septembre 2012, rendue publique le 21 janvier 2013, de multiples discriminations à leur égard dans la garantie et la mise en œuvre de droits sociaux fondamentaux consacrés par la Charte sociale européenne révisée. A cette occasion, l’instance du Conseil de l’Europe rappelle qu’une discrimination peut être commise non seulement en traitant différemment des personnes se trouvant dans une même situation, mais aussi en traitant de la même façon des personnes qui se trouvent dans une situation différente. Or, à bien des égards, les mesures prises par les autorités françaises pour améliorer la situation des populations roms demeurent insuffisantes pour garantir l’effectivité de leurs droits et assurer une égalité de traitement entre les individus.*

**Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)**

Par une décision en date du 11 septembre 2012, mais rendue publique le 21 janvier 2013, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) condamne à nouveau la France en raison des conditions de vie des Roms migrants résidant sur le territoire, **pour non-respect de plusieurs droits sociaux fondamentaux combinés à l’exigence de non-discrimination** (sur la justiciabilité des droits sociaux, voir le [dossier thématique](#) publié sous la direction de Diane Roman dans le numéro 1 de la [Revue des Droits de l’Homme](#)). Cette décision est l’aboutissement d’une procédure lancée par l’ONG Médecins du Monde qui, en avril 2011, avait présenté **une réclamation collective** devant l’instance du Conseil de l’Europe. Dans celle-ci, l’organisation alléguait que la France ne respecte pas ses engagements pris au titre de plusieurs droits consacrés (v. articles 11, 13, 16, 17, 19§8, 30 et 31 de la [Charte sociale européenne révisée](#), seuls et/ou en combinaison avec l’article E prohibant les discriminations), à l’égard des **Roms essentiellement originaires de pays de l’Union européenne et vivant en France en situation de grande pauvreté** (voir la décision sur la recevabilité, 13 septembre 2011, Réclamation n° [67/2011](#) – [ADL du 18 octobre 2011](#)).

Après avoir sanctionné la France en raison de la situation, en matière d’accès au logement, des Roms migrants ainsi que des gens du voyage (CEDS, Décision sur le bien-fondé, 19 octobre 2009, [Centre européen des droits des Roms \(CEDR\) c. France](#), Réclamation n° 51/2008 – [ADL du 2 mars 2010](#) et [ADL du 14 octobre 2010](#)), puis, plus récemment encore, pour les expulsions par la force des campements Roms à la suite du discours de Grenoble (CEDS, Décision sur le bien-fondé, 28 juin 2011, [Centre sur les droits au logement et les expulsions \(COHRE\) c. France](#), Réclamation n° 63/2010 ; CEDS, Décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, [Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France](#), Réclamation n° [64/2011](#)), le Comité **pointe à nouveau les insuffisances des mesures prises en faveur des Roms** et conclut à l’existence de **multiples discriminations dans la jouissance cette fois de nombreux droits sociaux fondamentaux**. Partant, il **rappelle qu’une discrimination peut être commise** non seulement en traitant différemment des personnes se

trouvant dans une même situation, mais aussi, et cet aspect sera ici déterminant, **en traitant de la même façon des personnes qui se trouvent dans une situation différente** (§ 36). Or, comme l'avait relevé la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt de grande chambre en 2010, s'appuyant en ce sens sur de nombreux travaux d'organes européens et internationaux, « (...) *du fait de leur histoire, les Roms constituent un type particulier de minorité défavorisée et vulnérable (...). Ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale. (...) [cela] implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers (...) non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble* » (Cour EDH, G.C. 16 mars 2010, [Oršuš et autres c. Croatie](#), Req. n° 15766/03, § 147 et 148 – [ADL du 16 mars 2010](#) ; v. aussi Cour EDH, G.C. 15 mars 2012, [Aksu c. Turquie](#), Req. n°s 4149/04 et 41029/04 – [ADL du 21 mars 2012](#)). **La nécessité d'accorder une attention spéciale aux besoins et mode de vie des Roms, pour garantir l'égalité de traitement des individus**, étant également admise par le Comité (CEDS, Décision sur le bien-fondé, 30 juin 2011, [Centre européen des droits des Roms \(CEDR\) c. Portugal](#), Réclamation n° 61/2010, § 20), ce dernier pouvait alors **s'attacher à vérifier que les autorités françaises ont suffisamment pris en compte et réagi aux problèmes particuliers dont souffre la population rom – notamment les enfants, qui doivent faire l'objet d'une attention spécifique –, pour garantir l'effectivité de leurs droits.**

Dans ses observations liminaires, et alors que Médecins du Monde n'établissait pas de distinction entre les Roms d'origine roumaine et bulgare qui résident légalement sur le territoire français, et ceux en situation irrégulière, le Comité rappelle qu'il **résulte de l'Annexe à la Charte que le champ personnel de la majorité des droits reconnus est expressément limité** : les étrangers ne peuvent donc bénéficier des droits reconnus que dans la mesure où ils résident régulièrement ou travaillent régulièrement sur le territoire français (§ 32). Toutefois, le Comité note qu'il est « *extrêmement difficile, dans le cadre de la présente réclamation, d'établir clairement à qui la protection garantie par la Charte et son Annexe s'applique sans restrictions* » et déclare que « *l'absence de possibilités d'identification ne doit pas conduire à priver des personnes pleinement protégées par la Charte des droits qu'elles leur confère* » (§ 33). En outre, le Comité réitère qu'il considère que **les personnes qui ne répondent pas à la définition de l'Annexe « ne sauraient être privées des droits à la vie et à la dignité** », rappelant que « *la restriction [...] concerne un large éventail de droits sociaux et les affecte diversement et que cette restriction ne doit pas produire des conséquences préjudiciables déraisonnables lorsque la protection des groupes vulnérables est en jeu* » (CEDS, Décision sur le bien-fondé, 20 octobre 2009, [Défense des enfants international \(DEI\) c. Pays-Bas](#), Réclamation n° 47/2008).

Ainsi, **en ce qui concerne d'abord les Roms qui résident légalement sur le territoire**, la situation en matière de logement conduit à une série de violations concernant plusieurs dispositions de la Charte sociale révisée. Au sein de cette dernière, le **droit au logement** est garanti par l'article 31, qui prévoit qu'en vue d'assurer l'exercice effectif de ce droit, les États parties s'engagent, notamment, à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant (§ 1) et à prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive (§ 2). Le texte, comme le rappelle le Comité dans la présente décision, **ne saurait certes être interprété comme imposant aux États parties une obligation de résultat** (§ 55). Au titre de l'article 31§1, **les États sont tenus de « prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit en question** », et disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer « *ce qu'il y a lieu de faire afin d'assurer le respect de la Charte, en particulier pour ce qui concerne l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique, ainsi que les choix à faire en termes de priorité et de ressources* » (§ 54). Or, tout en prenant note des différents moyens engagés par le gouvernement en matière de logement, et notamment de la loi dite DALO de 2007, le Comité relativise l'impact de mesures telles que la création des « *villages d'insertion* » – qui offrent une solution de logement pour un nombre très limité de Roms (§62) –, pour finalement considérer que le Gouvernement français « *a omis de tenir compte de la situation différente des Roms migrants qui résident légalement ou travaillent régulièrement en France et de prendre des mesures adaptées pour améliorer leur situation en matière de logement* » (§ 65).

Constatant que « *les moyens mis à disposition par le Gouvernement pour des actions concrètes dans ce domaine sont trop limités pour changer les conditions indignes de vie d'un grand nombre d'entre eux* », le Comité conclut à une **violation de l'article E combiné avec l'article 31§1 en raison du non-accès à un logement d'un niveau suffisant et de conditions de logement dégradantes**. Poursuivant avec le second paragraphe de l'article 31, le Comité relève que la situation en matière d'expulsion de Roms d'origine roumaine et bulgare décrite dans la réclamation est « *presque identique* » à celle examinée dans les deux décisions rendues à ce sujet et ayant abouties à une condamnation de la France (CEDS, Décision sur le bien-fondé, 28 juin 2011, [Centre sur les droits au logement et les expulsions \(COHRE\) c. France](#), Réclamation n° 63/2010 ; CEDS, Décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, [Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France](#), Réclamation n° 64/2011). En se reposant sur plusieurs sources selon lesquelles les expulsions de Roms migrants ont lieu sans suivre les conditions de bases prescrites par la Charte (une étude réalisée par le collectif Romeurope est citée en exemple sur ce point), le Comité juge que **la protection juridique des Roms visés par une menace d'expulsion n'est pas suffisante**. Des procédures d'expulsion pouvant avoir lieu « *à tout moment, notamment en période hivernale, de jour et de nuit* », la situation n'assure pas le respect de la dignité humaine (§79). Qui plus est, alors qu'une expulsion ne doit pas laisser les personnes concernées sans abri et que l'égalité de traitement implique que l'Etat prenne les mesures appropriées à la situation particulière des Roms afin de garantir leur droit au logement et d'empêcher qu'ils ne soient privés d'abri, la France ne démontre pas « *que des offres de relogement appropriées et suffisamment pérennes sont proposées aux Roms poussés à quitter un terrain occupé de façon illégale ou expulsés de ce terrain. Dans ces conditions, les pousser à quitter le terrain où ils sont installés – même de façon illégale – puis, s'ils n'obtempèrent pas, les en expulser sans leur proposer de solutions pérennes de relogement approprié, contribue au non-respect du droit au logement de ces personnes* » (§80). **Enfin, dans la mesure où la situation ne s'est pas améliorée depuis les précédentes condamnations, le Comité conclut logiquement à une nouvelle violation de la Charte, en raison d'une absence de mesures suffisantes pour fournir un hébergement d'urgence et réduire l'état de sans-abri** (§ 81-82).

Les constats de violations liés aux articles 16 (Droit de la famille à une protection sociale et économique) et 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) sont encore en lien avec la situation des Roms en matière d'accès au logement. En effet, le Comité estime que si les États parties doivent au regard de l'article 16 assurer la protection des familles vulnérables, **les constats de violations de l'article E combiné avec l'article 31 en ce qui concerne le droit au logement des Roms d'origine roumaine et bulgare résidant légalement ou travaillant régulièrement en France emportent également une violation de l'article E avec l'article 16**. Quant à l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), il implique comme l'a établi le Comité une stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale, et des mesures qui répondent « *qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur* » de cette exclusion (§ 105). Or, il juge **qu'il résulte là encore de ses conclusions au titre de l'article 31 que la politique de logements en faveur des Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France est « insuffisante » (§106)**. L'absence constatée d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement de ces personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale conduit donc à une nouvelle violation : celle de l'article E combiné ici à l'article 30 de la Charte.

Par ailleurs, et malgré la condamnation de la France en 2012 pour les **expulsions collectives visant les Roms**, le Comité s'appuie ici sur une étude de l'organisation *Human Rights Watch* pour constater que la situation n'a pas changé depuis cette décision, des procédures ayant été lancées sans preuve de l'entrée sur le territoire français de la personne depuis plus de trois mois, donc **sans réel examen individuel des situations** (§114). Ceci en violation de l'article E combiné à l'article 19§8, qui garantit aux travailleurs migrants 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. Enfin, est sanctionnée une violation de l'article E combiné à l'article 13 de la Charte (droit à l'assistance sociale et médicale), en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant régulièrement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois. Si le migrant en situation régulière bénéficie en théorie de l'assurance maladie et maternité (Couverture maladie universelle – CMU) dans les mêmes conditions que la population française, la mise en œuvre de la

législation française soulève pour les Roms des problèmes, de sorte qu'elle doit pour le Comité être regardée comme insuffisante (§ 172-173).

**En ce qui concerne ensuite les Roms en situation irrégulière**, le Comité rappelle qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 31§1 de la Charte qui reconnaît le droit au logement (§ 53), mais qu'il en va différemment pour ce qui est du droit à un abri reconnu à l'article 31§2. En effet, comme le Comité l'a déjà établi, « *étant donné que le droit à l'abri est étroitement lié au droit à la vie, et au droit au respect de la dignité humaine de tout individu, les Etats parties doivent fournir un abri aux personnes qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction* » (CEDS, Décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, [Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France](#), Réclamation, n° 64/2011, §126). Or, la situation n'ayant pas changé depuis cette décision, l'absence de prise en compte de la spécificité des populations concernées, et notamment des migrants en situation irrégulière est sans surprise à nouveau sanctionnée (§ 90). De même, le Comité constate une violation de l'article E combiné à l'article 11§1 (Droit à la protection de la santé), ayant considéré que « *l'Etat a manqué à son obligation positive de veiller à ce que les Roms migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non, y compris les enfants, aient un accès adéquat aux soins de santé, en ne prenant pas de mesures raisonnables pour aborder les problèmes spécifiques auxquels les communautés roms doivent faire face du fait de leurs conditions de vie souvent insalubres et des difficultés qu'ils rencontrent pour accéder aux soins de santé* » (§ 144). La condition de résidence régulière est encore écartée pour la mise en œuvre de l'article 17§2 posant le droit à l'éducation des enfants et des adolescents. « *Refuser l'accès à l'éducation à un enfant en situation irrégulière, c'est le rendre plus vulnérable encore* », affirme le Comité, qui souligne que les États parties sont tenus, en vertu de cette disposition, de **veiller à ce que les enfants en situation irrégulière sur leur territoire aient effectivement accès à l'éducation « comme tout autre enfant »** (§ 128). En s'appuyant sur différentes études – un rapport de l'organisation *Romeurope*, une décision du défenseur des droits ou encore plusieurs délibérations de la HALDE (pour plus de détails quant aux références, voir § 130) – le Comité peut alors sanctionner, sur ce fondement, une mise en œuvre défailante des textes juridiques en vigueur, et l'absence des mesures particulières nécessaires, qui ne permettent pas un accès suffisant au système éducatif français des enfants roms d'origine roumaine et bulgare (§ 132).

Dans ses conclusions sur le bien-fondé de la réclamation, **le Gouvernement français reconnaissait que les conditions de vie des Roms sont difficiles, et assurait mettre beaucoup en œuvre pour que les populations roms aient un accès effectif à leurs droits issus de la Charte (§8)**. Pour le Comité, cependant, les leçons n'ont pas été tirées des condamnations passées. Et le message délivré au travers de cette décision est clair : **les autorités françaises devront faire plus pour satisfaire aux exigences européennes**.

**CEDS, Décision sur le bien-fondé, 11 septembre 2012, [Médecins du monde – International c. France](#), Réclamation n° 67/2011**

**Pour citer le document :**

Cédric Roulhac, « [Violations par la France de la Charte sociale européenne en raison des conditions de vie des Roms migrants résidant sur le territoire](#) », [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 2 février 2013.

**[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)**