



European
Social
Charter

Charte
Sociale
Européenne



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

Confidentiel¹

**Médecins du Monde- International
c. France**

Réclamation n° 67/2011

RAPPORT AU COMITE DES MINISTRES

Strasbourg, 11 septembre 2012

¹ 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 janvier 2013.

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 rapport² relatif à la réclamation n° 67/2011. Le rapport contient la décision du Comité sur le bien-fondé de la réclamation (adoptée le 11 septembre 2012). La décision sur la recevabilité (adoptée le 13 septembre 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 République tchèque, 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^e session et révisé le 12 mai 2005 lors de la 207^e session, le 20 février 2009 lors de la 234^e session, le 10 mai 2011 lors de la 250^e 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 janvier 2013.

² Ce rapport peut subir des retouches de forme.



European
Social
Charter

Charte
Sociale
Européenne



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

DECISION SUR LE BIEN-FONDE

11 septembre 2012

**Médecins du Monde – International
c. France**

Réclamation n° 67/2011

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 259^e session où siégeaient :

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

Assisté de Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif

Après avoir délibéré le 27 juin et le 11 septembre 2012 ;

Sur la base du rapport présenté par Csilla KOLLONAY LEHOCZKY ;

Rend la décision suivante adoptée à cette dernière date :

PROCEDURE

1. La réclamation présentée par Médecins du Monde – International (« Médecins du Monde ») a été enregistrée le 19 avril 2011. Médecins du Monde allègue que la France ne respecte pas les droits au logement, à la scolarisation des enfants, à la protection sociale et à la santé des Roms, essentiellement originaires de pays de l'Union européenne, vivant en France en situation de grande pauvreté, en violation des articles 11, 13, 16, 17, 19§8, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »), seuls et/ou en combinaison avec l'article E.

2. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 13 septembre 2011.

3. En application de l'article 7 §§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 16 septembre 2011 le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement français (« le Gouvernement ») et à Médecins du Monde. Le 21 septembre 2011, le texte de la décision a également été communiqué aux Etats Parties au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration en application de l'article D§2 de la Charte, ainsi qu'aux organisations visées à l'article 27§2 de la Charte sociale européenne (« la Charte de 1961 »).

4. En application de l'article 31§1 du Règlement, le Comité a fixé au 28 octobre 2011 le délai pour la présentation du mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé a été enregistré à cette date et transmis à Médecins du Monde le 10 novembre 2011.

5. Le Comité a fixé au 6 janvier 2012 le délai pour la réplique de l'organisation auteur de la réclamation. La réplique a été enregistrée le 5 janvier 2012 et transmise au Gouvernement le 11 janvier 2012.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – L'organisation auteur de la réclamation

6. La réclamation concerne les Roms migrants, venant principalement de Roumanie et de Bulgarie, vivant en France dans un état de grande pauvreté. D'après Médecins du Monde, leurs droits au logement, à l'éducation de leurs enfants, à la protection sociale et à la santé ne sont pas respectés par la France. De plus, suite aux déclarations du Président de la République française en juillet 2010 annonçant une politique plus répressive à l'encontre des Roms, leur situation s'est encore dégradée. Les évacuations forcées de leurs campements et les expulsions de masse se sont multipliées.

7. Médecins du Monde demande au Comité de dire qu'il y a violation de plusieurs dispositions de la Charte lues seules ou combinées avec l'article E concernant les droits suivants : droit au logement (articles 16, 30 et 31), droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19§8), droits de l'enfant (article 17), droit à la protection sociale et à la santé (articles 11 et 13).

B – Le Gouvernement

8. Le Gouvernement reconnaît que les conditions de vie des Roms migrants sont difficiles. Selon lui, les autorités françaises mettent beaucoup en œuvre pour que les populations roms aient un accès effectif à leurs droits issus de la Charte et cela avec une volonté constante d'amélioration, que le Comité ne peut que constater. Il souligne que les difficultés rencontrées par les Roms s'expliquent avant tout par leur situation de grande précarité et en aucun cas par des discriminations à leur encontre dans le cadre des politiques publiques.

9. Le Gouvernement demande, par conséquent, au Comité de conclure à l'absence de violation des articles invoqués.

DROIT INTERNE ET DROIT INTERNATIONAL PERTINENTS

A – Droit interne

10. Les principaux textes juridiques utiles dans la présente réclamation concernent :

- Le droit au logement
- Les évacuations forcées
- Le droit de séjour / l'expulsion du territoire
- La scolarisation des enfants
- L'assistance médicale

Droit au logement

11. 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.»

12. Code de l'action sociale et des familles :

« Article L. 345-2-2

(Créé par la Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 73)

Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.

Article L. 345-2-3

(Créé par la Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 73)

Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. »

Evacuations forcées

13. Dans sa décision n°1005246 du 27 août 2010, le Tribunal Administratif de Lille dit que l'occupation illégale d'un terrain appartenant à la communauté urbaine de Lille par une ressortissante roumaine, entrée en France depuis moins de trois mois à la date de la mesure d'éloignement dont elle fait l'objet, ne constitue pas, en elle-même et en l'absence de circonstances particulières, une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société et ne peut dès lors être considérée comme une menace pour l'ordre public au sens des dispositions de l'article L. 121-4 et de celles de l'article L. 511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui transpose l'article 27 de la directive 2004/38/ CE. L'arrêté d'expulsion prononcé est annulé.

Droit de séjour / Procédures d'expulsion du territoire

14. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) :

« Article L. 121-1

(modifié par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 23)

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :

1. *S'il exerce une activité professionnelle en France ;*
2. *S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ;*

3. S'il est inscrit dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et garantit disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 5° afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ;
4. S'il est un descendant direct âgé de moins de vingt et un ans ou à charge, ascendant direct à charge, conjoint, ascendant ou descendant direct à charge du conjoint, accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées aux 1° ou 2° ;
5. S'il est le conjoint ou un enfant à charge accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées au 3°.

« Article L. 121-4-1

(créé par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 - art. 22)

Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ainsi que les membres de leur famille tels que définis aux 4° et 5° de l'article L. 121-1, ont le droit de séjourner en France pour une durée maximale de trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues pour l'entrée sur le territoire français. (...) »

« Article L. 511-3-1

(créé par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 - art. 39)

L'autorité administrative compétente peut, par décision motivée, obliger un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ou un membre de sa famille à quitter le territoire français lorsqu'elle constate :

1. *Qu'il ne justifie plus d'aucun droit au séjour tel que prévu par les articles L. 121-1, L. 121-3 ou L. 121-4-1 ;*
2. *Ou que son séjour est constitutif d'un abus de droit. Constitue un abus de droit le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ne sont pas remplies. Constitue également un abus de droit le séjour en France dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale ;*
3. *Ou que, pendant la période de trois mois à compter de son entrée en France, son comportement personnel constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société française.*

L'autorité administrative compétente tient compte de l'ensemble des circonstances relatives à sa situation, notamment la durée du séjour de l'intéressé en France, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle en France, et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

L'étranger dispose, pour satisfaire à l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire français, d'un délai qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à trente jours à compter de sa notification. A titre exceptionnel, l'autorité administrative peut accorder un délai de départ volontaire supérieur à trente jours.

L'obligation de quitter le territoire français fixe le pays à destination duquel il est renvoyé en cas d'exécution d'office. (...) »

« Article L. 521-5-1

(créé par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 - art. 63)

Les mesures d'expulsion prévues aux articles L. 521-1 à L. 521-3 peuvent être prises à l'encontre des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ou d'un membre de leur famille, si leur comportement personnel représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

Pour prendre de telles mesures, l'autorité administrative tient compte de l'ensemble des circonstances relatives à leur situation, notamment la durée de leur séjour sur le territoire national, leur âge, leur état de santé, leur situation familiale et économique, leur intégration sociale et culturelle dans la société française ainsi que l'intensité des liens avec leur pays d'origine. » (...)

« Article L. 533-1

(en vigueur depuis le 18 juillet 2011)

L'autorité administrative compétente peut, par arrêté motivé, décider qu'un étranger, sauf s'il est au nombre de ceux visés à l'article L. 121-4, doit être reconduit à la frontière :

- 1. Si son comportement constitue une menace pour l'ordre public.*

La menace pour l'ordre public peut s'apprécier au regard de la commission des faits passibles de poursuites pénales sur le fondement des articles du code pénal cités au premier alinéa de l'article L. 313-5 du présent code, ainsi que des 1°, 4°, 6° et 8° de l'article 311-4, de l'article 322-4-1 et des articles 222-14, 224-1 et 227-4-2 à 227-7 du code pénal ;

- 2. Si l'étranger a méconnu l'article L. 5221-5 du code du travail.*

Le présent article ne s'applique pas à l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de trois mois. »

15. Circulaire n° NOR : INT/D/06/00115/C du ministère de l'Intérieur du 22 décembre 2006 aux préfets de régions, de département et de police qui précise les modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1er janvier 2007 :

« (...)

1 – Le droit de séjour (...)

1.1 – Les séjours de moins de 3 mois :

S'agissant des séjours en France inférieurs à trois mois, ces ressortissants bénéficieront de la libre circulation au même titre que les autres citoyens de l'Union européenne. Les conditions d'exercice de ce droit demeurant inchangées, la possession d'un passeport ou d'une carte d'identité valides sont les seuls documents requis. (...)

Les autorités françaises peuvent néanmoins apporter des limitations au droit de circulation et de séjour lorsque les intéressés représentent une menace pour l'ordre public ou constituent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français. (...)

En pratique, vous devrez établir la date d'entrée sur le territoire français en vous fondant au besoin sur les documents fournis par les organismes pourvoyeurs d'aides qui établiront la présence en France du bénéficiaire. (...)

2 – Le droit de l'éloignement (...)

2.3 – La procédure de reconduite à la frontière et de l'obligation de quitter le territoire français pourra être mise en œuvre sous certaines conditions : (...)

- Sur l'appréciation de la charge déraisonnable que pourrait constituer un ressortissant roumain ou bulgare pendant les trois premiers mois de son séjour (...)

La mesure d'éloignement appropriée à cette situation consiste en une obligation de quitter le territoire français sur le fondement du deuxième alinéa du I de l'article L. 511-1 du CESEDA, dès lors que cette décision implique le constat, au terme d'un examen de situation individuel et sur la base d'un faisceau d'indices sérieux et concordants, que l'intéressé ne peut plus justifier du maintien de son droit au séjour. (...) »

Scolarisation des enfants

16. Délibération n° 2009-233 du 8 juin 2009 de la Haute autorité française de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) :

« (...) La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie, par un courrier en date du 31 octobre 2008, d'une réclamation de deux associations relative au refus de scolarisation d'enfants de familles Roms de Roumanie.

(...)

En vertu de l'article L. 113-1 du code de l'éducation « les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire.

Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. (...) »

(...)

Ainsi que la HALDE l'a déjà relevé dans les délibérations, n°2007 - 30 du 12 février 2007 et n°2007-372 du 17 décembre 2007, de tels refus de scolarisation sont illégaux. Les réglementations concernant l'inscription à l'école et celles relatives à l'urbanisme, à l'habitat ou au stationnement sont absolument distinctes. Le droit à l'éducation est un droit fondamental sur lequel la commune n'a aucun pouvoir d'appréciation. Le refus du maire caractérise donc un détournement de pouvoir manifeste.

(...)

Plusieurs circulaires rappellent que tous les enfants présents sur le territoire national, quelle que soit leur nationalité, la régularité de leur séjour en France ou de leur stationnement au regard des règles d'urbanisme, doivent impérativement être scolarisés.

(...)

Le refus réitéré de scolariser ces enfants, en violation manifeste du code de l'éducation, du fait de leurs conditions de résidence apparaît donc comme manifestement illégal et caractérisant une discrimination fondée sur l'origine.

(...)

Enfin, le Collège porte la présente délibération à la connaissance du Préfet des V en l'invitant, le cas échéant, à faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés par les articles L. 2122-27 et L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales en vertu desquels il lui est possible, lorsqu'un maire ne remplit manifestement pas ses obligations en tant qu'agent de l'Etat, de désigner un représentant chargé de faire procéder d'autorité à l'inscription des enfants en mairie et dans les établissements concernés. »

17. Décision n° MLD/2012-33 du Défenseur des droits :

« Observations devant le Tribunal administratif de P présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011

1. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie, le 4 mars 2011, d'une réclamation de V et de A relative au refus de scolarisation de leur fils T. Ils estiment être victimes d'une discrimination en raison de la nationalité bulgare de A et de leur appartenance à la communauté rom.

(...)

19. Le droit fondamental de tout enfant à l'éducation est garanti aussi bien par le droit national qu'international.

(...)

25. En outre, les articles L. 131-1 et L. 131-6 du code de l'éducation prévoient qu'à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire, donc de tous les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans.

(...)

30. En ce qui concerne les enfants d'origine étrangère pour lesquels cet apprentissage est d'autant plus important, la circulaire n°91-124 du 6 juin 1991 du ministère de l'Education nationale rappelle qu'« aucune discrimination ne peut être faite pour l'admission dans les classes maternelles d'enfants étrangers, conformément aux principes généraux du droit ».

(...)

44. Compte tenu des éléments apportés par les réclamants, laissant présumer un refus discriminatoire de scolarisation, les réclamants peuvent par ailleurs évoquer le bénéfice de l'article 4 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 qui dispose que « toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ».

45. Au vu de ce qui précède, la Mairie n'a pas apporté de justifications objectives au refus de scolarisation, refus qui est manifestement illégal, contraire au code de l'éducation et à l'intérêt supérieur de l'enfant, et qui est de nature à laisser présumer que la décision de refus repose en réalité sur d'autres considérations, comme la nationalité et/ou l'origine rom de cette famille.

46. A plusieurs reprises, la Haute autorité de lutte contre les discriminations a constaté le caractère discriminatoire des refus d'inscriptions fondés, directement ou non, sur l'origine et/ou la nationalité des intéressés (Délibération n°2007-30 du 12 février 2007). Une telle différence de traitement fondée sur l'origine est susceptible de caractériser une discrimination prohibée notamment par l'article 2 de la loi du 27 mai 2008.

47. Le défenseur des droits constate que le refus de scolarisation opposé à l'été 2010 apparaît fondé sur son origine et décide de présenter des observations en ce sens devant le Tribunal Administratif de P. »

Assistance médicale

18. Code de l'action sociale et des familles :

« Article L. 251-1

(Modifié par la Loi n°2012-958 du 16 août 2012 - art. 41, V)

Tout étranger résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois, sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné à l'article L. 861-1 de ce code a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge au sens de l'article L. 161-14 et des 1° à 3° de l'article L. 313-3 de ce code, à l'aide médicale de l'Etat.

En outre, toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français, et dont l'état de santé le justifie, peut, par décision individuelle prise par le ministre chargé de l'action sociale, bénéficier de l'aide médicale de l'Etat (...). »

« Article L. 254-1

(Créé par la Loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003 - art. 97)

Les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître et qui sont dispensés par les établissements de santé à ceux des étrangers résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat en application de l'article L. 251-1 sont pris en charge dans les conditions prévues à l'article L. 251-2. Une dotation forfaitaire est versée à ce titre par l'Etat à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. »

19. Code de sécurité sociale :

« Article L. 380-1

(Créé par la Loi n°99-641 du 27 juillet 1999 - art. 3 JORF 28 juillet 1999 en vigueur le 1er janvier 2000)

Toute personne résidant en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer de façon stable et régulière relève du régime général lorsqu'elle n'a droit à aucun autre titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité.

Un décret en Conseil d'Etat précise la condition de résidence mentionnée au présent article. »

« Article R. 380-1

(Modifié par le Décret n°2009-404 du 15 avril 2009 - art. 4)

I.-Pour être affiliées ou rattachées en qualité d'ayants droit au régime général, les personnes visées à l'article L. 380-1 doivent justifier qu'elles résident en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer de manière ininterrompue depuis plus de trois mois. (...) »

B – Sources internationales

20. Recommandation n° R (2000) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe, adoptée le 3 février 2000 :

« Le Comité des Ministres, (...)

Considérant que l'éducation des enfants roms/tsiganes doit être une priorité des politiques nationales menées en faveur des Rom/Tsiganes ;

Gardant à l'esprit que les politiques visant à régler les problèmes auxquels sont confrontés les Rom/Tsiganes dans le domaine de l'éducation doivent être globales et fondées sur le constat que la question de la scolarisation des enfants roms/tsiganes est liée à tout un ensemble de facteurs et de conditions préalables, notamment les aspects économiques, sociaux, culturels et la lutte contre le racisme et la discrimination ; (...)

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de respecter, dans la mise en œuvre de leur politique d'éducation, les principes énoncés en annexe de la présente Recommandation ;*
- de porter la présente Recommandation à l'attention des instances publiques compétentes dans leurs pays respectifs, par les voies nationales appropriées.*

Annexe à la Recommandation n° R (2000) 4

Principes directeurs d'une politique d'éducation à l'égard des enfants roms/tsiganes en Europe

I. Structures (...)

4. L'enseignement préscolaire devrait être largement développé et rendu accessible aux enfants roms/tsiganes, afin de garantir leur accès à l'enseignement scolaire. (...)

6. Des structures de soutien adéquates devraient être mises en place afin de permettre aux enfants roms/tsiganes de bénéficier, notamment par le biais d'actions positives, de l'égalité des chances à l'école.

7. Les Etats membres sont invités à fournir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques et des mesures susmentionnées afin de combler le fossé entre les écoliers roms/tsiganes et ceux appartenant à la population majoritaire. (...)

V. Consultation et coordination

19. La participation de toutes les parties concernées (ministère de l'Education, autorités scolaires, familles et organisations romani) à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques éducatives en faveur des Rom/Tsiganes devrait être encouragée par l'Etat.

20. Il conviendrait également de faire appel à des médiateurs issus de la communauté rom/tsigane, notamment pour faciliter les contacts entre les Rom/Tsiganes, la population majoritaire et les établissements scolaires, et éviter les conflits à l'école, cela à tous les niveaux de la scolarité. (...) »

21. Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des gens du voyage en Europe, adoptée le 23 février 2005 :

« Le Comité des Ministres, (...)

Reconnaissant qu'il faut d'urgence élaborer de nouvelles stratégies pour améliorer les conditions de vie des Roms/Tsiganes et des gens du voyage dans toute l'Europe afin de leur garantir l'égalité des chances dans des domaines tels que la participation civique et politique ainsi que dans des domaines de développement comme le logement, l'éducation, l'emploi et la santé ;

Estimant que les politiques visant à traiter les problèmes rencontrés par les Roms/Tsiganes et Gens du voyage en matière de logement devraient être globales et fondées sur une prise de conscience que la question du logement pour les Roms/Tsiganes et Gens du voyage a bien d'autres ramifications, puisqu'elle touche à l'économie, à l'éducation, aux domaines social et culturel, et à la lutte contre le racisme et la discrimination ; (...)

Recommande que, dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs politiques du logement, les gouvernements des Etats membres :

- soient guidés par les principes énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation ;
- portent la présente Recommandation à l'attention des instances publiques concernées dans leurs pays respectifs, par les canaux nationaux appropriés.

Annexe à la Recommandation Rec(2005)4 (...)

II Principes généraux

Politiques du logement intégrées

1. Les Etats membres devraient veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des Roms soient élaborées dans le cadre général des politiques du logement. Ils devraient également allouer des ressources suffisantes pour la mise en œuvre de ces politiques, afin de contribuer aux politiques nationales de réduction de la pauvreté.

Principe de non-discrimination

2. Les Roms continuant à faire partie des catégories de population les plus défavorisées en Europe, les politiques nationales du logement devraient s'efforcer de traiter leurs problèmes spécifiques en urgence et de manière non discriminatoire. (...)

Logement convenable et abordable

4. Les Etats membres devraient promouvoir et protéger le droit de tous à un logement convenable, tout en garantissant l'égalité d'accès à un logement convenable pour les Roms grâce à des politiques appropriées et dynamiques, en particulier dans le domaine du logement

à un prix abordable et de la prestation de services.

Prévention de l'exclusion et des ghettos

5. Pour lutter contre la ghettoisation et la ségrégation des Roms vis-à-vis de la population majoritaire, les Etats membres devraient éviter, interdire ou, le cas échéant, arrêter toute politique ou initiative à l'échelon national, régional ou local visant à faire en sorte que les Roms s'installent ou se réinstallent dans des sites inadaptés et des zones dangereuses, ou visant à les repousser dans de tels sites en raison de leur appartenance ethnique. (...)

III. Le cadre juridique

(...)

Cadre juridique des droits connexes

11. Dans ce cadre, les Etats membres devraient développer des mécanismes en vue de garantir aux Roms les droits connexes que sont notamment l'accès à l'eau, à l'électricité et à d'autres infrastructures utiles comme l'éducation, les soins médicaux, l'assistance sociale, etc., ainsi que stipulé dans les textes juridiques internationaux en matière de droits de l'homme et les normes y afférentes. (...)

IV. Prévenir et combattre la discrimination

(...)

Elimination de la ségrégation dans des zones dangereuses sur le plan de l'environnement

21. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour lutter contre toutes les formes de ségrégation pour des motifs raciaux dans des zones dangereuses sur le plan de l'environnement. Ils devraient notamment investir dans l'aménagement de sites sûrs et faire le nécessaire pour que les communautés roms disposent de logements de substitution commodes et abordables, de manière à les dissuader de s'installer dans, sur ou près de zones dangereuses. (...)

V. Protection et amélioration des logements existants

Sécurité d'occupation des sols, des logements et des propriétés

23. Les Etats membres, compte tenu du fait que le droit au logement est un droit de l'homme fondamental, devraient veiller à protéger les Roms contre les évictions forcées contraires à la loi, le harcèlement et tout autre menace, où qu'ils résident. (...)

Protection juridique contre les expulsions illégales et procédure en matière d'expulsions légales

26. Les Etats membres devraient instaurer un cadre juridique conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme afin d'assurer une protection efficace contre les expulsions forcées et collectives, et d'imposer des règles strictes concernant les situations dans lesquelles il peut être procédé à des expulsions légales. (...)

Fourniture de services adéquats

27. Les Etats membres, par l'intermédiaire de leurs autorités compétentes, devraient fournir dans les quartiers et les campements roms des services d'un niveau adéquat et identique à ceux assurés aux autres groupes de la population, sans perdre de vue la nécessité de trouver des solutions durables. De plus, les autorités devraient être conscientes, au-delà de la prestation de services adéquats, de la nécessité d'améliorer la qualité de vie globale dans les quartiers et les campements roms en favorisant une meilleure gestion de la vie quotidienne : services administratifs, commerciaux, sociaux et sanitaires de proximité, transports publics, évacuation des déchets, entretien des logements sociaux, des immeubles ou des campements et de leurs abords, (...).

VI. Le cadre des politiques de logement

Des politiques visant à favoriser l'accès au logement

28. Les Etats membres devraient faire de l'amélioration des conditions de logement des Roms l'un de leurs domaines d'action prioritaires. Ils devraient promouvoir l'égalité des chances pour

les Roms en matière d'accès au marché immobilier privé ou public, en particulier par le biais de politiques et de critères non discriminatoires lors de l'affectation de logement ainsi que par celui d'un cadre juridique et politique qui soit cohérent au niveau de tout le pays et contraignant pour les pouvoirs locaux, puisque ce sont ces derniers qui traitent pour l'essentiel des questions de logement.

Des politiques de logement globales et intégrées

29. Les Etats membres, compte tenu des liens potentiellement synergiques entre les politiques du logement et d'autres politiques à vocation sociale concernant l'accès à la protection sociale, à l'emploi, à la santé et à l'éducation, devraient encourager les pouvoirs publics, à tous les niveaux, à adopter des approches et des politiques globales.

La participation à l'élaboration des politiques de logement

30. (...) Les Etats membres devraient par ailleurs veiller à ce que les Roms résidant sur leur territoire – qu'ils soient sédentarisés, itinérants ou semi-itinérants – reçoivent une assistance appropriée pour définir leurs besoins spécifiques en matière de logement, et qu'ils aient accès aux services de protection et d'assistance sociale appropriés (santé, éducation, emploi, culture, etc.). (...)

L'accès aux soins et aux services sanitaires

34. (...) Les Roms sédentaires qui habitent légalement dans des endroits dégradés ou aux conditions d'hygiène insuffisantes devraient bénéficier d'une assistance pour améliorer les conditions sanitaires de leurs foyers (aide pour des réparations, assistance pour l'amélioration de leurs conditions de vie et de leur environnement, mesures visant à faciliter l'obtention de prêts à court terme pour l'acquisition d'un meilleur logement, services de médiation pour faciliter leurs relations avec l'administration ou les services publics). (...)

*VIII. Normes en matière de logement
(...)*

Des normes relatives à la situation des logements et à leur environnement

48. Les Etats membres, par l'intermédiaire de leurs autorités compétentes, devraient veiller à ce que l'habitat des Roms soit situé dans des zones habitables ou constructibles selon les lois en vigueur, et dans un environnement écologiquement sain. (...) Les quartiers situés dans des zones ne répondant pas aux conditions requises, mais qui ne peuvent être déplacés, devraient être améliorés par des mesures environnementales appropriées et constructives.

Des normes juridiques relatives aux services publics et aux services sociaux

49. Les normes juridiques applicables aux services publics – eau, électricité, nettoyage de la voie publique, systèmes d'égouts, ramassage des ordures, etc. – devraient également s'appliquer aux quartiers et terrains de stationnement roms. Les équipements de quartier devraient comprendre des moyens de transport public. Les autorités devraient également s'assurer que des services publics tels que les installations de santé, l'accès à l'éducation, les postes de police, les bureaux de poste et de télécommunication soient présents dans ces zones. Les autorités devraient porter une attention particulière à la distance physique entre les quartiers et terrains de stationnement roms et les écoles, car il s'agit d'un facteur important dans la lutte contre la ghettoïsation. (...) »

22. Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008 (CommDH(2008)34, 20 novembre 2008) :

« (...) 2. Les Roms migrants

146. 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 « 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. (...)

b. Les discriminations économiques et sociales

151. La création de l'Aide médicale de l'Etat (AME) répondait à l'objectif d'ouvrir une couverture de santé aux personnes en situation irrégulière qui ne bénéficient d'aucune protection sociale et qui résident en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois. Malgré cette prise en charge et la possibilité d'en bénéficier immédiatement pour les enfants, le Commissaire a pu constater que les Roms en France ont peu accès aux soins médicaux dans la pratique. Selon Médecins du Monde, la situation des femmes est particulièrement préoccupante. L'âge moyen de leur première grossesse serait de 17 ans, seulement 8,3 % des femmes enceintes seraient suivies pendant leur grossesse. La situation des enfants est aussi très inquiétante. Très peu sont à jour dans leur vaccination et des cas de tuberculose chez des enfants continuent d'être signalés. (...)

153. En principe, pour les Roms ressortissants communautaires, la situation est différente puisque la libre circulation des travailleurs s'applique. Néanmoins, pour les ressortissants des douze nouveaux Etats membres, l'accès au marché du travail des quinze « anciens » Etats membres de l'Union européenne est restreint. (...) pour être employé en France, les ressortissants roumains et bulgares devront toujours posséder un titre de séjour et une autorisation de travail. Depuis 2007, une liste comportant 150 métiers relatifs à sept secteurs d'activité définit les emplois accessibles aux ressortissants des nouveaux pays membres. Mais l'employeur doit payer une taxe de 893 euros pour embaucher un travailleur issu des nouveaux pays membres. Ainsi, pour ces nouveaux entrants, la possibilité de travailler en France reste extrêmement limitée et ceci explique en partie pourquoi certains Roms ont recours à des emplois non déclarés.

154. La scolarisation des enfants est généralement souhaitée par les familles roms. Toutefois, selon la loi de 1998, les inscriptions en école primaire s'effectuent au niveau communal et sont subordonnées à un titre de domiciliation ou à un certificat d'hébergement, qui sont peu délivrés. Cette difficulté peut être contournée ; les directeurs d'école peuvent inscrire un enfant même si la commune s'y oppose. Mais cette possibilité est peu utilisée. De plus, l'expulsion régulière des familles est un handicap pour la scolarité des enfants roms, de même que leur précarité financière. (...)

c. Les conditions de vie

157. Les populations roms en France vivent pour la plupart dans des bidonvilles insalubres, souvent sans accès à l'eau ni à l'électricité, comme a pu le constater le Commissaire au cours de ses visites. Les ordures ne sont ramassées que sporadiquement. Les conditions d'hygiène sont souvent déplorables. Certains camps ne disposent même pas de sanitaires. Selon une enquête réalisée par Médecins du Monde, environ 53 % des Roms vivent dans des caravanes, qui ne peuvent souvent pas rouler, 21 % dans des squats aménagés et 20 % dans des cabanes. Dans son rapport de 2006, le Commissaire s'était déjà alarmé de ces conditions. Il apparaît que la situation générale ne se soit pas améliorée. Dès lors, il doit donc être mis un terme à ces conditions de vie désastreuses.

158. La question des expulsions est également particulièrement problématique et plonge les familles dans un climat de crainte. De manière générale, les relations entre ces populations et la police ne sont pas toujours satisfaisantes. En outre, conformément à la loi sur la sécurité intérieure de mars 2003, les forces de l'ordre sont autorisées à intervenir dans les 48 heures, sans jugement préalable du tribunal administratif, ni accord express du propriétaire du terrain, quand « l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique » l'exige. Ces expulsions sont souvent caractérisées par le recours à des méthodes brutales, au gaz lacrymogène et à la destruction de biens personnels. Suite à certaines expulsions, la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS) a conclu à des actes de violences injustifiés et disproportionnés. Les expulsions ne font généralement l'objet d'aucune négociation préalable et les Roms ne sont pas avertis. Le Commissaire exprime sa désapprobation face à de telles pratiques. (...)

VII. Conclusions et recommandations (...)

Protection des droits fondamentaux des Gens du voyage et des Roms (...)

20. Le Commissaire recommande d'évaluer le taux de scolarisation, de développer les mesures facilitant l'accès à l'enseignement et de permettre des aménagements de la durée de séjour aux familles avec des enfants scolarisés. (...)

22. Le Commissaire invite les autorités françaises à garantir un meilleur accès des populations roms aux soins et aux aides médicales, à l'éducation ainsi qu'au monde du travail. Des solutions devraient être apportées pour garantir le respect de la dignité des personnes vivant dans des bidonvilles insalubres. Les procédures d'expulsion des terrains Roms devraient faire l'objet de négociations préalables et ne devraient pas entraîner des actes de brutalité ou la destruction de biens.

Annexe

Réponse de la France

*au mémorandum du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe,
M. Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008
(...)*

Point 2 relatif aux Roms migrants. (...)

§ § 151 relatif à l'accès à une protection sociale :

L'aide médicale de l'Etat constitue un dispositif de prise en charge particulièrement protecteur pour les besoins de soins des Roms étrangers et en situation irrégulière.

L'aide médicale de l'Etat (AME) a pour finalité essentielle de protéger la santé des personnes étrangères résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois mais ne remplissant pas la condition de régularité du séjour exigée pour l'admission à la couverture maladie universelle (CMU). L'AME est accordée pour une durée d'un an renouvelable, sous condition de ressources, avec un plafond identique à celui de la CMU complémentaire (CMUc).

Par ailleurs, les patients étrangers qui résident en France en situation irrégulière sans bénéficier de l'AME (condition de résidence de 3 mois non remplie), ont droit à des soins hospitaliers gratuits dès lors que l'absence de ceux-ci mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de leur état de santé.

A l'instar de la CMU et de la CMU complémentaire, l'AME assure à ses bénéficiaires une prise en charge intégrale des dépenses de soins avec dispense d'avance des frais. Alors qu'un assuré social doit avoir recours à une mutuelle ou un organisme d'assurance complémentaire pour la prise en charge de la part des frais de soins qui n'est pas couverte par l'assurance maladie, l'AME prend en charge 100 % de la dépense.

La seule différence entre le champ de la prise en charge de la CMU-CMUc et celui de l'AME consiste en la prise en charge des dépassements de tarifs pratiqués pour les soins dentaires, prothétiques ou d'orthopédie dento-faciale ainsi que sur l'optique et les audioprothèses. Pour ces frais de soins, les bénéficiaires de l'AME ont les mêmes droits que les autres assurés sociaux, mais ne bénéficient pas des avantages particuliers des bénéficiaires de la CMU.

Il est en revanche un point sur lequel les bénéficiaires de l'AME jouissent d'un traitement plus favorable que ceux de la CMU-CMUc, c'est la date d'effet de l'admission à l'AME des enfants des demandeurs de l'AME qui ne remplissent pas la condition de trois mois de résidence ininterrompue en France. Cette condition n'est pas opposée aux enfants mineurs. Leurs droits à l'AME prennent effet du jour même de la demande de leurs parents, même si ceux-ci ne remplissent pas la condition de trois mois de résidence. Pour chaque demande d'aide

médicale familiale est ainsi garantie une prise en charge immédiate et intégrale des frais de soins des enfants mineurs.

Il reste que les populations nouvellement arrivées sur le territoire français peuvent souvent, de par leur situation d'errance et de précarité, ignorer l'étendue des droits qui leur sont garantis par la loi. L'accès aux soins des Roms en France passe également par l'intermédiaire d'une information constamment renouvelée de cette population. Pour cette information et pour permettre aux services de l'Etat responsables de la surveillance de la santé des populations résidentes, des associations telles Médecins du monde ou Comité aide médicale (CAM) reçoivent des financements de l'Etat de façon à maintenir des permanences médicales ou à assurer le passage de bus sanitaires dans les camps, à repérer les besoins sanitaires des familles et à les accompagner vers les structures de soins où elles sont aidées à établir leurs demandes administratives de couverture de santé.

§ § 158 relatif aux conditions d'expulsion de certains campements sauvages :

L'intervention des forces de l'ordre pour expulsion de camps de Roms obéit à des règles strictement encadrées et ces actions nous semblent légitimes au regard des troubles à l'ordre public que génèrent ces campements sauvages.

Cette action s'accompagne d'une proposition d'aide au retour. (...) »

23. Concernant la situation des Roms, dans son arrêt du 16 mars 2010 [GC] dans l'affaire *Oršuš et autres c. Croatie* (Requête n° 15766/03), la Cour européenne des droits de l'homme a dit que :

« (...) 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 » (§§ 147 et 148).

24. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Rapport sur la France (quatrième cycle de monitoring), adopté le 29 avril 2010, CRI(2010)16 :

« (...) Roms venant des pays d'Europe centrale et orientale

106. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de trouver des solutions aux problèmes rencontrés par les Roms venant des pays d'Europe centrale et orientale en matière de logement, de soins de santé et d'accès à l'éducation. Elle a également recommandé aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre toute manifestation de racisme à l'encontre des Roms.

107. Les Roms qui ont la nationalité roumaine ou bulgare et qui constituent une grande partie des Roms migrants en France, ont depuis fin 2007 un accès à l'emploi limité à une liste de 150 métiers en raison d'une prolongation du régime transitoire de l'EU en matière de libre circulation des personnes. Leur embauche est conditionnée par le paiement de taxes s'élevant à un montant forfaitaire d'environ 900 EUR. (...)

109. L'ECRI regrette de constater 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 et aux soins. On trouve dans toute la France des cas de Roms vivant dans des campements très sommaires, surtout à la périphérie des grandes villes, avec dans certains cas des conséquences tragiques pour leur santé. 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 de biens personnels. En outre,

dans certains cas, les personnes expulsées ne bénéficieraient pas forcément de solutions alternatives et décentes de logement. (...)

111. La scolarisation des enfants roms migrants reste un problème, non seulement en raison d'obstacles rencontrés par les familles en termes de logement et de conditions de vie et qui rendent l'accès à l'école difficile, mais aussi parce que certains de ces enfants essuient des refus de scolarisation de la part de municipalités. Selon plusieurs sources, ces refus seraient principalement liés à l'origine ethnique de ces enfants et sont en totale contradiction avec la loi.

112. L'ECRI regrette 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.

113. L'ECRI recommande aux autorités françaises de continuer et de renforcer leurs efforts pour trouver, en concertation avec les représentants des Roms et de la société civile en générale, des solutions pour améliorer les conditions de vie inacceptables des familles roms en trouvant des solutions de logement décentes et de porter une attention particulière à l'accès aux soins de santé et à l'éducation. Il convient en particulier d'évaluer les mesures qui ont déjà été mises en œuvre comme l'aide au retour volontaire ou les hébergements d'insertion pour s'assurer qu'elles répondent pleinement aux besoins des personnes concernées et pour rectifier rapidement le tir si nécessaire afin d'éviter tout effet contreproductif.

114. L'ECRI recommande vivement à nouveau aux autorités françaises de veiller à prévenir toute expulsion forcée et illégale de familles roms de leur logement qui les mettraient dans des situations inextricables. Elle met en garde en particulier contre tout usage excessif de la force à l'occasion de telles expulsions.
(...) »

25. Déclaration de Strasbourg sur les Roms, adoptée par les Etats membres du Conseil de l'Europe à l'occasion d'une réunion à haut niveau sur les Roms, Strasbourg, 20 octobre 2010 :

« (5) (...) les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté la présente "Déclaration de Strasbourg" : (...)

(14) Rappelant les obligations des Etats Parties en vertu de tous les instruments juridiques pertinents du Conseil de l'Europe qu'ils ont ratifiés, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles et, le cas échéant, la Charte sociale européenne et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;

(15) Recommandant que les Etats Parties tiennent pleinement compte des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et des décisions pertinentes du Comité européen des droits sociaux, dans l'élaboration de leurs politiques concernant les Roms ; (...)

(18) Les Etats membres du Conseil de l'Europe s'accordent sur la liste non exhaustive de priorités qui suit, qui devrait servir à orienter les efforts vers des démarches plus ciblées et plus cohérentes à tous les niveaux, y compris à travers la participation active des Roms :

Non-discrimination

(19) Adopter et mettre en œuvre de manière effective une législation en matière de lutte contre la discrimination, y compris en matière d'emploi, d'accès à la justice, de fourniture de biens et de services, y compris l'accès au logement et aux services publics clés, tels que la santé et l'éducation. (...)

Droits de l'enfant

(24) Promouvoir par le biais de mesures efficaces l'égalité de traitement et les droits des enfants des Roms, en particulier le droit à l'éducation (...).

Education

(33) Garantir l'accès effectif et égal au système éducatif, y compris préscolaire, de tous les enfants de Roms et les moyens d'assurer leur présence, y compris, par exemple, en faisant appel à des auxiliaires pédagogiques et à des médiateurs. Dispenser, le cas échéant, une formation continue aux enseignants et aux personnels éducatifs.

Emploi

(34) Garantir l'égalité d'accès des Roms à l'emploi et à la formation professionnelle conformément au droit international et national, y compris, le cas échéant, en utilisant des médiateurs dans les services d'emploi. Donner aux Roms, le cas échéant, la possibilité de valider les savoir-faire et compétences qu'ils ont acquis dans un cadre informel.

Soins de santé

(35) Garantir l'égalité d'accès de tous les Roms aux services de santé, par exemple, en faisant appel à des médiateurs de santé et en dispensant des formations aux facilitateurs existants.

Logement

(36) Prendre des mesures appropriées pour améliorer les conditions de vie des Roms.

(37) Assurer aux Roms un accès égal aux services de logement et d'hébergement.

(38) Prévoir une notification raisonnable et appropriée et un accès effectif aux voies de recours judiciaires en cas d'expulsions, tout en assurant le plein respect du principe de la prééminence du droit. (...) »

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES DANS LA PRESENTE DECISION

AME :	Aide Médicale d'Etat
CAF :	Caisse d'allocations familiales
CCAS :	Centres communaux d'action sociale
CESADA :	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CMU :	Couverture maladie universelle
CNAF :	Caisse nationale d'assurance familiale
DALO :	Droit au logement opposable
FEDER :	Fonds européen de développement régional
HALDE :	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
PDAHI :	Plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion des personnes sans abri ou mal logées

EN DROIT

OBSERVATIONS LIMINAIRES

Les « Roms » concernés par la présente réclamation

26. Le Comité relève, tout d'abord, que la présente réclamation fait suite à trois décisions sur le bien-fondé qui s'apparentent à celles dans lesquelles le Comité a examiné, en tout ou en partie, des allégations soulevées par Médecins du Monde sur la situation de Roms en France :

- ☞ Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009 (sur la situation de Gens du voyage et de Roms migrants) : violation des articles 16, 19§4c, 30 et 31§§1 et 2, de l'article E combiné avec les articles 16, 30 et 31 (seules les allégations concernant l'article 19§4c concernaient des Roms migrants, le reste concernait des Gens du voyage) ;
- Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France, réclamation n° 63/2010, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011 (sur la situation de Roms) : violation de l'article E combiné avec les articles 19§8 et 31 ;
- ☞ Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, réclamation n° 64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012 (sur la situation de Gens du voyage et de Roms migrants d'origine roumaine et bulgare) : violation de l'article E combiné avec les articles 16, 19§8, 30 et 31 (La violation de l'article 30 concerne la situation des Gens du voyage ; la violation de l'article 31§3 concerne les personnes choisissant de se loger dans des caravanes ; les autres violations concernent des Roms d'origine roumaine et bulgare).

27. Le Comité note que la présente réclamation concerne principalement des Roms migrants d'origine roumaine et bulgare, autrement dit venant d'Etats parties à la Charte, et, plus spécifiquement, que le terme « Roms » est employé en référence au groupe présent dans les Balkans et en Europe centrale, dont une partie a émigré plus ou moins récemment dans les pays d'Europe de l'Ouest. On entend donc par « Roms migrants en France » les personnes vivant en France, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale et se reconnaissant comme Roms.

28. D'après plusieurs sources (en particulier la Commission Nationale Consultative française des Droits de l'Homme, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, adopté en assemblée plénière le 22 mars 2012, §7), il y a environ 15.000 à 20.000 Roms migrants en France (nombre stable depuis plusieurs années). Plus de 90% d'entre eux viennent de Roumanie, plusieurs groupes de Bulgarie et quelques familles des pays de l'ex-Yougoslavie. La plupart de ces Roms vivent avec leurs familles, y compris des enfants. D'après Romeurope, les enfants en

âge d'être scolarisés représentent entre un tiers et la moitié des Roms vivant en squat et bidonvilles (Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France, note de bas de page n° 162, p.98).

29. Le Comité souligne que les Roms migrants d'origine roumaine et bulgare, en tant que citoyens de l'Union, ont le droit d'accès au territoire français et le droit de séjourner en France pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité (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 librement sur le territoire des Etats membres, art. 6). Après trois mois, le droit de séjour persiste seulement s'ils sont travailleurs salariés ou non salariés, étudiants ou disposent de ressources suffisantes, pour eux et pour les membres de leur famille afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat d'accueil et ont une assurance maladie. Les citoyens roumains et bulgares font l'objet de mesures restrictives concernant l'accès au marché du travail et la liberté de circulation, durant la période de transition après l'adhésion de leur pays à l'Union européenne (en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2014). Depuis 2007, une liste comportant 150 métiers relatifs à sept secteurs d'activité définit les emplois accessibles aux ressortissants des nouveaux pays membres et, jusqu'au 26 août 2012, que l'employeur avait l'obligation de payer une taxe de 893 euros pour embaucher un travailleur issu des nouveaux pays membres. L'accès au marché officiel du travail en France de ces ressortissants étant ainsi particulièrement difficile, ceux-ci disposent de revenus très modestes et, par voie de conséquence, perdent leur droit de résidence. Le Comité souligne aussi que, parmi les Roms migrants, certains résident légalement ou travaillent régulièrement en France, même s'ils constituent seulement une petite proportion des 15.000 à 20.000 Roms migrants présents en France.

30. Le Comité note la Circulaire Interministérielle NOR INTK 1233053C du 26 août 2012 annonçant, notamment, la suppression, avec effet immédiat, de la taxe due par l'employeur ainsi que l'engagement d'élargir la liste des métiers ouverts aux ressortissants roumains et bulgares. Le Comité note aussi l'annonce faite par le Gouvernement le 22 août 2012 selon laquelle le Gouvernement examinera l'hypothèse d'une levée anticipée des mesures transitoires restreignant l'accès de ceux-ci au marché du travail français. D'une part, l'impact de la suppression de la taxe sur l'accès au marché officiel du travail en France des ressortissants roumains et bulgares ne pouvant pas être établi au jour de la présente décision et d'autre part, les autres mesures n'étant pas en vigueur, le Comité considère que la situation des ressortissants roumains et bulgares demeure celle décrite ci-dessus.

31. Le Comité constate que Médecins du Monde n'établit aucune distinction, dans la réclamation, entre les Roms migrants d'origine roumaine et bulgare qui résident légalement sur le territoire français, et ceux en situation irrégulière.

32. Il rappelle toutefois que l'Annexe à la Charte indique que :

« 1. Sous réserve des dispositions de l'article 12, paragraphe 4, et de l'article 13, paragraphe 4, les personnes visées aux articles 1 à 17 et 20 à 31 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19. »

33. Le Comité suit le même raisonnement que dans sa décision dans la réclamation 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, §33) et 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. 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. Le Comité relève que le Gouvernement ne présente aucun argument sur le champ d'application de la réclamation à la lumière de l'Annexe à la Charte.

34. Le Comité réitère aussi 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 que leur 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, §32 ; Défense des enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §37 ; et 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, §33). Il rappelle en effet que la restriction figurant au paragraphe 1er de l'Annexe concerne un large éventail de droits sociaux et les affecte diversement et que cette restriction ne doit pas produire des conséquences préjudicielles déraisonnables lorsque la protection des groupes vulnérables est en jeu (Défense des enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §37).

35. Le Comité rappelle aussi qu'une attention particulière doit être portée à la situation spécifique des enfants (Défense des enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §§23-29).

Interdiction de la discrimination (article E)

36. Le Comité rappelle que l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte. Il rappelle aussi qu'une discrimination peut être commise soit en traitant différemment des personnes se trouvant dans une même situation, soit en traitant de la même façon des personnes se trouvant dans des situations différentes. La discrimination peut ainsi résulter de l'absence de prise en compte effective et appropriée de toutes les différences pertinentes ou de l'absence de mesures propres à assurer que les droits et avantages collectifs ouverts à tous sont effectivement accessibles à tous (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, §35).

37. Ainsi, les Etats parties peuvent traiter différemment des étrangers selon qu'ils sont en situation régulière ou non. La dignité humaine, qui est au cœur du droit positif des droits de l'homme en Europe, doit toutefois être respectée (Défense des enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §73). De plus, l'Etat doit veiller à ce que les étrangers en situation régulière ne soient pas traités de façon discriminatoire par rapport à ses nationaux.

38. Le Comité rappelle en outre qu'en ce qui concerne les réclamations alléguant d'une discrimination, il importe que la charge de la preuve ne repose pas intégralement sur l'organisation auteur de la réclamation, mais qu'elle fasse l'objet d'un aménagement approprié (Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Bulgarie, réclamation n° 41/2007, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, §52).

39. S'agissant de la discrimination raciale, le Comité rappelle qu'il a déjà considéré que l'interprétation donnée par la Cour européenne des droits de l'homme à la discrimination raciale vaut aussi pour la Charte (voir 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, §§ 37-38) : « La discrimination fondée sur l'origine ethnique réelle ou perçue constitue une forme de discrimination raciale (...). La discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement odieuse et, compte tenu de ses conséquences dangereuses, elle exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités. C'est pourquoi celles-ci doivent recourir à tous les moyens dont elles disposent pour combattre le racisme, en renforçant ainsi la conception que la démocratie a de la société, y percevant la diversité non pas comme une menace mais comme une richesse. (...) aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle. (*mutatis mutandis* *Timichev c. Russie*, arrêt du 13 décembre 2005, §§ 56 et 58) ».

40. Le Comité relève que le Gouvernement ne conteste pas que les conditions de vie des Roms migrants soient difficiles. Il indique que ces difficultés dans l'accès effectif au droit au logement, à la scolarisation, à l'assurance sociale et à la santé s'expliquent avant tout par leur situation de grande précarité, et en aucun cas de discrimination à leur encontre dans le cadre des politiques publiques. Le Gouvernement indique que, conformément à ses traditions républicaines, la France ne distingue pas de catégorie de populations sur une base ethnique et qu'il en résulte que les actions à destination des Roms trouvent leur réalisation dans le cadre plus global des mesures en faveur des populations défavorisées ou marginalisées. Le Comité souligne, quelles que soient les traditions des Etats parties, la nécessité de garantir l'égalité de traitement en tenant compte des différences entre les individus. Il rappelle qu'il a reconnu qu'une attention spéciale devait être accordée aux besoins et mode de vie propre des Roms, qui constituent un type particulier de minorité défavorisée et vulnérable (voir *inter alia*, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal, réclamation n° 61/2010, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, §20).

41. Le Comité examine donc les allégations de l'organisation auteur de la réclamation en s'attachant à déterminer si les autorités ont suffisamment pris en compte et réagi aux problèmes particuliers dont souffre la population rom. Il considère que cette allégation de discrimination dans la jouissance de droits de la Charte est inséparable des autres allégations de violation étant donné qu'il est soutenu que l'allégation de discrimination concerne spécifiquement des personnes en raison de leur origine ethnique.

42. Le Comité examine les griefs dans l'ordre suivant :

- Article E combiné avec l'article 31 (droit au logement) ;
- Article E combiné avec l'article 16 (Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) ;
- Article E combiné avec l'article 30 (Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion) ;
- Article E combiné avec l'article 19§8 (Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance – Garanties relatives à l'expulsion) ;
- Article E combiné avec l'article 17 (Droits des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) ;
- Article E combiné avec l'article 11 (Droit à la protection de la santé) ;
- Article E combiné avec l'article 13 (Droit à l'assistance sociale et médicale).

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 31 DE LA CHARTE

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 :

- 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. »

Violation alléguée 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

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

43. Médecins du Monde dénonce le manque de logements disponibles aux personnes ayant de faibles revenus et la discrimination dont souffrent les familles roms dans l'accès au logement.

44. Médecins du Monde rappelle que, du fait des règles très restrictives d'accès au marché du travail pour les ressortissants roumains et bulgares pendant la période transitoire (courant jusqu'au 1^{er} janvier 2014) après l'adhésion à l'Union européenne de leur pays (voir §29 ci-dessus), la plupart d'entre eux n'ont pas accès à l'emploi officiel, disposent de revenus très limités et, en conséquence, n'ont pas accès au marché privé du logement.

45. Selon Médecins du Monde, les familles roms s'organisent alors par elles-mêmes pour trouver un abri dans de vieilles caravanes délabrées, des habitations de fortune ou des squats. Ces conditions de vie auxquelles sont contraints les Roms du fait du non accès au logement ou aux structures d'hébergement sont indignes, dans la mesure où elles ne répondent pas aux conditions de salubrité et ne respectent pas la dignité des personnes concernées. Il est presque toujours constaté dans les lieux de vie :

- l'absence de sanitaire sur les campements ;
- l'inexistence ou l'existence d'un seul point d'eau potable pour des centaines de personnes ;
- des conditions dangereuses d'accès à l'électricité et au chauffage ;
- l'inexistence des services publics essentiels tels que le ramassage des ordures (entraînant la présence fréquente de rats).

46. Médecins du Monde ajoute que les seules véritables solutions de logement proposées sont les villages d'insertion dont le nombre est très limité. D'une manière générale, les villages d'insertion tendent à l'exclusion sociale lorsqu'ils sont situés à l'écart de la ville, dans des zones difficilement accessibles et, du fait d'une gestion très stricte comme des contrôles à l'entrée des villages, la liberté des Roms n'y est pas partout garantie. Médecins du Monde indique que l'accès à de tels logements fait l'objet d'un traitement discriminatoire puisque les familles roms qui en bénéficient sont sélectionnées selon une procédure d'attribution discrétionnaire ne garantissant pas suffisamment l'équité et la transparence.

2. Le Gouvernement

47. Le Gouvernement reconnaît les difficultés à garantir un droit au logement effectif pour toutes les populations en situation de grande précarité. Il admet que les populations roms en font partie. Il souligne néanmoins que, dans ce domaine, il s'est fixé des objectifs ambitieux, preuve de l'importance qu'il accorde à cette question.

48. Le Gouvernement rappelle que l'article 31 ne saurait être interprété « comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat ». Afin que les droits énoncés par la Charte revêtent une forme concrète et effective, les Etats parties ont en revanche l'obligation « de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels) propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte » (Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 59-60).

49. Le Gouvernement conteste l'idée que la réglementation en vigueur en matière de logement serait discriminatoire. Si Médecins du Monde met à jour sur le terrain des pratiques discriminatoires dont les populations roms seraient spécifiquement victimes, ces discriminations, à supposer avérées, sont illégales et peuvent faire l'objet de recours en justice.

50. Le Gouvernement se réfère à la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (la loi sur le droit au logement opposable – DALO) qui a mis en place une véritable stratégie en matière de logement à destination des ménages les plus modestes. Ce socle législatif a été complété par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 puis par la stratégie nationale d'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri (2009-2012). Dans le cadre de cette stratégie, le Gouvernement souligne que de nouveaux outils se déploieront d'ici 2013, afin d'offrir une nouvelle structuration du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des sans-abris. Il cite, comme exemple, les Plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion des personnes sans abri ou mal logées (PDAHI) mis en place en 2010 dont l'objectif principal est d'organiser l'offre de logement pour mieux prendre en compte les besoins des personnes démunies et améliorer la prise en charge des personnes qui sollicitent le dispositif d'hébergement.

51. Le Gouvernement précise que la loi DALO comporte un système de double recours, amiable dans un premier temps devant la Commission de médiation, puis devant le juge administratif dans un second temps. Le demandeur qui, d'une part, a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et devant être logé d'urgence, et qui, d'autre part, n'a pas reçu dans le délai de trois mois une offre de logement tenant compte de ses besoins, peut alors introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou relogement.

52. Enfin, le Gouvernement se réfère à des mesures adoptées par certaines collectivités locales pour apporter des solutions à la situation de précarité souvent rencontrée par des citoyens de l'Union européenne, le plus souvent d'origine rom, qui s'installent, sans autorisation, sur des terrains non aménagés. En particulier, elles ont favorisé le développement de « villages d'insertion » ce qui a nécessité un fort investissement de l'Etat et des collectivités locales concernées. Il souligne ainsi le financement de maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (Mous) pour effectuer le diagnostic social des familles et la recherche de solutions de logement durable, pour un montant d'environ €1 million en 2010 pour le seul département de Seine Saint-

Denis et la ville de Bordeaux. Le Gouvernement reconnaît que ces actions n'ont qu'une incidence locale face à un problème d'ampleur nationale, mais y voit le signe d'un engagement réel de l'Etat et des collectivités locales et d'une volonté de trouver des solutions nouvelles et réellement adaptées.

B – Appréciation du Comité

53. Le Comité rappelle que les personnes en situation irrégulière sur le territoire d'un Etat Partie, y compris les enfants, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 31§1 de la Charte (Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §45 ; Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, réclamation n° 64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, §111). Cependant, puisqu'il est établi que parmi les Roms migrants certains sont en situation régulière en France mais qu'il est extrêmement difficile d'établir clairement à qui la protection garantie par la Charte et son Annexe s'applique sans restrictions, le Comité considère que cela ne doit pas conduire à priver ces personnes pleinement protégées par la Charte des droits qu'elle leur confère (voir §34 ci-dessus). Il lui revient par conséquent d'examiner la situation au regard de l'article 31§1 pour les Roms migrants en situation régulière en France.

54. Au titre de l'article 31§1, il appartient aux Etats parties de garantir à chacun le droit au logement et de favoriser l'accès à un logement d'un niveau suffisant. Le Comité rappelle que les Etats doivent prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit en question. Ils 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 priorités et de ressources (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §35).

55. Le Comité rappelle que le texte de l'article 31 ne saurait être interprété comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat. Il relève que les droits énoncés par la Charte sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique (Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §59).

56. Lorsque la réalisation des droits de l'article 31§1 est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, les Etats parties doivent s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser (Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, réclamation n° 64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, §96).

57. Le Comité rappelle aussi qu'au regard de l'article 31§1, les personnes qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée qui ne seraient pas logées dans un logement d'un niveau suffisant

doivent, dans un délai raisonnable, être orientées vers un tel logement (Conclusions 2003 et 2011, France, article 31§1 ; Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, réclamation n° 64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, §112).

58. Le Comité rappelle que l'article 31§1 garantit à chacun un logement d'un niveau suffisant, ce qui signifie un logement salubre (c'est-à-dire disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité) ; présentant des structures saines ; non surpeuplé ; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux (voir Conclusions 2003, Article 31§1, France ; Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-Abris (FEANTSA) c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §76).

59. Le Comité note par ailleurs que le Gouvernement ne répond pas aux arguments de Médecins du Monde sur les conditions indignes de vie des Roms. Il se réfère à ses Conclusions 2011, article 31§1, France, où il indique que :

« Le Comité note également que les constats du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, font apparaître que les Roms en France vivent pour la plupart dans des bidonvilles insalubres, souvent sans accès à l'eau ni à l'électricité. Les ordures ne sont ramassées que sporadiquement. Les conditions d'hygiène sont souvent déplorables. Certains camps ne disposent même pas de sanitaires. Selon une enquête réalisée par Médecins du Monde et citée par le Commissaire, environ 53 % des Roms vivent dans des caravanes, qui ne peuvent souvent pas rouler, 21 % dans des squats aménagés et 20 % dans des cabanes.

A la lumière de ce qui précède, le Comité considère que les conditions de logement de nombreux Roms ne sont pas conformes aux exigences de l'article 31§1. »

60. Le Comité prend note des différents moyens engagés par le Gouvernement en matière de logement, notamment la loi DALO de 2007, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009 et, en particulier, la stratégie nationale d'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri (2009-2012). En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi DALO, le Comité souligne que la procédure DALO pour accéder à un logement est limitée aux nationaux et aux migrants en situation régulière. Le Comité considère que les plans, les déclarations d'intention, les processus exploratoires, les feuilles de route pour identifier les objectifs principaux et les « outils spéciaux » à déployer dans le futur peuvent être nécessaires pour atteindre les objectifs visés mais ne peuvent pas être considérés comme des mesures efficaces et suffisantes, d'autant plus qu'il semble que leur élaboration et leur conception utilisent une part considérable des ressources budgétaires au détriment des actions concrètes.

61. Pour ce qui est de l'argument de Médecins du Monde selon lequel les villages d'intégration favorisent l'exclusion sociale, le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 31§1, pour qu'un logement puisse être considéré comme étant d'un niveau suffisant, il doit être situé en un lieu permettant l'accès aux services publics et où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires et autres services sociaux. Les Etats doivent faire preuve de vigilance dans la mise en œuvre des politiques du logement afin d'éviter toute ghettoïsation ou

ségrégation sociale des minorités ethniques ou des migrants (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal, réclamation n° 61/2010, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, §41). Le Comité ajoute qu'il convient de trouver un équilibre entre la création de tels villages et le lieu de leur implantation, un équilibre entre une solution de logement et un risque d'exclusion sociale, et que Médecins du Monde n'a pas démontré l'existence d'une exclusion sociale des Roms logés dans les villages d'intégration.

62. Quoi qu'il en soit, le Comité note que les villages d'intégration offrent une solution de logement pour un nombre très limité de Roms, les conditions de vie des autres continuant à être non-conformes à l'article 31§1.

63. En ce qui concerne un possible traitement discriminatoire du fait que les familles roms souhaitant avoir accès à un logement dans un village d'intégration seraient sélectionnées selon une procédure d'attribution discrétionnaire ne garantissant pas suffisamment l'équité et la transparence, le Comité note que le Rapport de Romeurope (Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France, septembre 2010, p.83), qui se réfère à la situation dans seulement trois de ces villages, ne mentionne pas de traitement discriminatoire. Le rapport indique que la façon dont les critères ont été appliqués a renforcé le sentiment d'arbitraire et ajoute que, parce que la primauté doit être donnée à la dignité des personnes, il n'y a pas au final de sélection acceptable autre que le volontariat des personnes concernées. Quels que soient les critères retenus et les méthodes de diagnostic appliquées, l'élection de certaines familles et l'évacuation des autres sera toujours ressentie comme discrétionnaire et inique.

64. Le Comité souligne qu'il est reconnu que les Roms souffrent d'un climat généralement hostile à leur encontre, et de préjugés racistes (voir en particulier Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Rapport sur la France (quatrième cycle de monitoring), adopté le 29 avril 2010, CRI(2010)16, §112) qui relève un traitement discriminatoire.

65. Le Comité souligne que le Gouvernement 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. Il constate 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 relève qu'ils souffrent d'un traitement discriminatoire.

66. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 31§1.

Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 31§2 en raison de la procédure d'expulsion des Roms migrants des sites où ils sont installés

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

67. D'après Médecins du Monde, les expulsions sont incessantes. Il n'est pas rare qu'une même famille soit expulsée de son terrain tous les mois. Ces expulsions se font sans solution de relogement.

68. Ces expulsions sont souvent accompagnées d'actes d'intimidation et de harcèlement moral de la part des policiers. La présence quotidienne des forces de l'ordre sur les camps, ainsi que l'indication de faux délais avant l'expulsion font partie d'une telle stratégie. De nombreux cas de violences injustifiées et de destructions des biens personnels et des habitations de fortune ont été recensés.

69. Enfin, la trêve hivernale qui empêche les expulsions locatives du 1^{er} novembre au 15 mars n'est pas applicable aux occupants sans droit ni titre. En conséquence ces expulsions se font souvent en plein hiver.

70. Tant la police que le propriétaire d'un terrain occupé illégalement ne peuvent procéder à l'expulsion de personnes installées dans ces lieux sans une décision de justice. Mais en pratique même lorsque la procédure est respectée, la plupart du temps, les occupants ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits. En effet une procédure relativement récente permet au propriétaire d'un terrain de demander au tribunal l'expulsion d'occupants illégaux selon une procédure très simplifiée de requête sur ordonnance. Cette procédure n'oblige pas le propriétaire à signifier cette requête à chaque personne concernée. En conséquence, les occupants n'ont pas connaissance de la procédure et ne peuvent donc pas faire valoir leurs droits. (Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France, septembre 2010, p.68).

2. Le Gouvernement

71. D'après le Gouvernement, il convient d'abord de rappeler que les mesures d'évacuation de campements dénoncés dans la réclamation de Médecins du Monde ne concernent que des terrains illégalement occupés. Ces évacuations ont pour objectif de mettre un terme à une atteinte illégale au droit de propriété et, dans certains cas, à des troubles à l'ordre public (conditions de vie portant atteinte au principe de dignité humaine et aux exigences de salubrité publique).

72. De plus, l'article 493 du code de procédure civile définit l'ordonnance sur requête comme « une décision provisoire rendue non contradictoirement dans les cas où le requérant est fondé à ne pas appeler de partie adverse ». Le Gouvernement indique qu'il ne s'agit pas d'une procédure récente mais qu'elle peut être utilisée pour obtenir l'expulsion d'occupants sans droit ni titre dont le propriétaire ne connaît pas l'identité. La jurisprudence exige toutefois que l'huissier chargé de l'expulsion ait, au préalable, mis tout en œuvre pour connaître l'identité des

occupants du lieu d'habitation (voir en particulier Cour d'appel de Chambéry, SA Electricité de France EDF c. Procureur général, décision du 18 septembre 2007, Juris-Data n° 2007-343020).

B – Appréciation du Comité

73. Le Comité note 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 réclamations Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France, réclamation n° 63/2010, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011, §§35-55 et dans Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, réclamation n° 64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, §§126-135).

74. Le Comité se réfère à sa décision sur le bien fondé du 21 mars 2012 dans Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique, réclamation n° 62/2010 (§§161, 163-165) dans laquelle il reconnaît que l'occupation illégale de terrains est de nature à justifier l'expulsion des occupants. Les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §51). Ainsi, lorsque, faute pour une personne ou groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus dans l'ordre juridique national, comme le droit au logement, 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, §53).

75. Le Comité rappelle que, pour être conforme à la Charte, la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit être prévue par la loi et comporter :

- une obligation de concertation avec les intéressés pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion ;
- une obligation de fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion ;
- une interdiction de procéder à des expulsions la nuit ou l'hiver ;
- un accès à des voies de recours judiciaires ;
- un accès à une assistance juridique ;
- une indemnisation en cas d'expulsion illégale.

De plus, quand l'expulsion doit survenir, elle doit être :

- exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées ;
- prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées ;
- assortie de solutions de relogement

(Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §41 et Conclusions 2011, Turquie, Article 31§2).

76. Le Comité rappelle que les conditions de la procédure d'expulsion décrites ci-dessus s'appliquent à tous les migrants, quelle que soit leur situation juridique en France, puisqu'il s'agit de droits liés à la vie et à la dignité (voir ci-dessus, §34).

77. Le Comité se réfère à plusieurs sources selon lesquelles les expulsions de Roms migrants ont lieu sans suivre les conditions de base prescrites par la Charte, en particulier en violation de la dignité des personnes concernées (par exemple, sans tenir compte de la présence d'enfants, de femmes enceintes, de personnes âgées, malades ou handicapées ; en détruisant les biens) (voir Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2010-2011, Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres, février 2012, sp. pp.17-18).

78. Le Gouvernement ne contredit pas les arguments de Médecins du Monde sur les actes d'intimidation, le harcèlement moral, les violences injustifiées et les destructions de biens personnels qui accompagnent souvent les expulsions des familles roms migrantes. Il explique la façon dont les expulsions se passent en se fondant sur l'intention de « mettre un terme » à une atteinte illégale aux droits des propriétaires ainsi qu'à ceux des Roms eux-mêmes qui vivent dans des conditions portant atteinte à la dignité et aux exigences de salubrité publique.

79. En l'occurrence, le Comité constate que la protection juridique des Roms visés par une menace d'expulsion n'est pas suffisante et que des procédures d'expulsion peuvent avoir lieu à tout moment de l'année, notamment en période hivernale, de jour et de nuit. Il considère que cette situation n'assure pas le respect de la dignité humaine.

80. Le Comité souligne qu'une expulsion ne doit pas laisser les personnes concernées sans abri (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §57) 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, en tant que catégorie vulnérable, privés d'abri (voir, *mutatis mutandis*, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §21). Le Comité estime que la France n'a pas démontré 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. Le Comité souligne que, tenant compte de ces critères, il a dit que la situation de la France constituait une violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 de la Charte dans sa décision du 24 janvier 2012 sur le bien-fondé de la réclamation Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, n° 64/2011, §§ 130-135.

81. Le Comité constate que la situation des Roms migrants en ce qui concerne leur expulsion de sites où ils sont installés illégalement ne s'est pas améliorée depuis sa conclusion d'une violation de l'article 31§2 (voir Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, adopté en assemblée plénière le 22 mars 2012, §§54-55 ; Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2010-2011, Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres, février 2012, sp. pp.17-18 ; Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, Situation sanitaire et sociale des "Roms migrants" en Ile-de-France, janvier 2012, p.27). Il considère par conséquent que la violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 perdure.

82. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 31§2.

Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 31§2 en raison d'une absence de mesures suffisantes pour fournir un hébergement d'urgence et réduire l'état de sans-abri

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

83. Médecins du Monde donne l'exemple de refus systématiques d'attribuer un hébergement aux familles roms en application de la loi du 5 mars 2007 qui a créé un droit au logement opposable et un droit à l'hébergement (la loi DALO) au motif de l'absence de preuves d'appels au « 115 » (numéro de téléphone du centre d'orientation et de placement des personnes dans un hébergement d'urgence), preuves impossibles à obtenir selon Médecins du Monde.

84. Médecins du Monde souligne que les rares solutions proposées par les pouvoirs publics ne répondent pas à la définition du logement selon le droit commun mais à celle de l'hébergement d'urgence. Or cet hébergement est très mal adapté aux besoins des personnes puisque les membres d'une même famille sont souvent séparés et que la durée d'hébergement est très limitée (trois à quatre nuits). Ensuite, les personnes sont remises à la rue. Ces propositions d'hébergement d'urgence ne visent donc en rien à prévenir et à réduire l'état de sans abri, comme prescrit par l'article 31§2 de la Charte. D'après Médecins du Monde, l'octroi d'un hébergement d'urgence est soumis à un traitement discriminatoire lié à l'origine.

2. Le Gouvernement

85. Le Gouvernement ne présente pas d'arguments différents pour ce qui est de l'hébergement d'urgence et de la réduction de l'état de sans-abris que ceux présentés pour l'article 31§1 sur l'accès au logement. Il ajoute seulement que les

modifications apportées au règlement du Fonds européen de développement régional (FEDER) ont ouvert de nouvelles perspectives pour mobiliser des fonds afin de réhabiliter des logements ou transformer des bâtiments en faveur des populations les plus précaires.

B – Appréciation du Comité

86. Le Comité souligne les différences entre le droit au logement (prévu par l'article 31§1) et le droit à un abri (prévu par l'article 31§2).

87. Le Comité relève que Médecins du Monde ne remet pas en cause la loi DALO en tant que telle mais sa mise en œuvre à l'égard des Roms migrants pour ce qui est du droit à un abri. Il note que le droit à un abri ne relève plus de la loi DALO mais, depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, des article 345-2-2 et 345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles.

88. Le Comité prend note des arguments de Médecins du Monde selon lesquels les preuves d'appels au « 115 » sont impossibles à obtenir ce qui, en conséquence, entraîne des refus systématiques d'attribuer un hébergement aux Roms en application de la loi DALO. Il constate toutefois que, même en tenant compte du principe de l'aménagement de la charge de la preuve, Médecins du Monde n'apporte pas suffisamment d'éléments concrets à ce sujet.

89. Le Comité rappelle son constat en matière de droit à un abri pour les Roms d'origine roumaine et bulgare dans la décision sur le bien-fondé dans la réclamation Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, n° 64/2011, décision du 24 janvier 2012, §§126-129 :

« 126. Comme mentionné plus haut, étant donné que le droit à un 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 (Conclusions 2011, France).

127. Le Comité rappelle en outre que, pour que la dignité des personnes soit respectée, même les lieux d'hébergement provisoire doivent répondre à des exigences de sûreté, de santé et d'hygiène, et notamment disposer des éléments de confort essentiel tels que l'accès à l'eau et un chauffage et un éclairage suffisants. Une autre exigence fondamentale est la sûreté des alentours immédiats (DEI c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, § 62).

128. Or, il apparaît au vu de nombreuses sources récentes (mémoire de septembre 2010 du Centre européen des Droits des Roms (CEDR) pour la Commission européenne concernant la légalité de la situation des Roms en France, rapport de 2011 d'Amnesty International et un rapport de juillet 2011 de Médecins du Monde sur les conditions de vie des Roms en France), qu'une grande partie des camps de Roms ne répondent pas à ces exigences, et ce au moins depuis 2006, lorsque le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe constatait, dans un rapport du 15 février, que ces campements étaient insalubres, souvent sans accès ni à l'eau ni d'électricité, coincés sous un pont, entre une autoroute et une voie ferrée à quelques mètres d'un périphérique.

129. Eu égard à la persistance des conditions de logement précaires dans ces camps, et compte tenu du fait que le Gouvernement n'a pas démontré avoir pris des mesures suffisantes pour garantir aux Roms y habitant des conditions de logement répondant aux normes minimales, le Comité dit que la situation est contraire à l'article E combiné avec l'article 31§2. »

90. Le Comité rappelle avoir considéré que les conditions de logement décrites dans la présente réclamation ne respectent pas les obligations découlant de l'article 31§1 en matière de logement (voir §66 ci-dessus). Pour ce qui est de savoir si ces conditions sont conformes aux obligations découlant de l'article 31§2 en matière d'hébergement et à l'article E (non-discrimination), notamment pour savoir si elles tiennent compte de la situation spécifique des populations concernées qui appelle des réponses appropriées, le Comité constate que la situation n'a pas changé depuis sa décision du 24 janvier 2012 dans la réclamation n° 64/2011 mentionnée ci-dessus (voir Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, adopté en assemblée plénière le 22 mars 2012, §53 ; Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, Situation sanitaire et sociale des "Roms migrants" en Ile-de-France, janvier 2012, pp.26-27) et que la violation perdure.

91. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 31§2.

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 16 DE LA CHARTE

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 16 – Droit de la famille à une protection sociale 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. »

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

92. Médecins du Monde souligne que la population rom concernée par la réclamation est largement composée de familles.

93. Médecins du Monde demande au Comité de trouver une violation de la Charte du fait de la suppression de prestations familiales précédemment attribuées à certains Roms migrants. Bien que cette demande soit faite au titre de l'article 13, le Comité décide de l'examiner sous l'article 16 puisqu'il s'agit de la disposition de la Charte qui régit le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique.

94. Médecins du Monde souligne que, dans un premier temps, tous les roumains et les bulgares pouvaient percevoir les prestations familiales, sans condition de légalité de séjour, sur la base d'une circulaire interne de la Caisse nationale d'assurance familiale (CNAF) du 16 janvier 2007. Une nouvelle circulaire de la CNAF (du 18 juin 2008) a restreint l'éligibilité à ces prestations familiales aux ressortissants européens remplissant la condition de séjour régulier. Plusieurs Caisses d'allocations familiales (CAF) ont alors interrompu le versement des prestations aux ressortissants de l'Union européenne inactifs. Malgré une autre circulaire (circulaire CNAF n°2009-022 du 21 octobre 2009) qui précisait que la CAF n'avait pas à vérifier le droit au séjour des personnes déjà bénéficiaires des allocations familiales, il s'avère que de nombreuses CAF refusent toujours de revenir sur les décisions de suspension des prestations familiales aux familles roms, ce qui, selon Médecins du Monde, n'est pas conforme à la Charte.

95. Médecins du Monde réitère, dans un deuxième temps, sous l'angle de l'article 16, les allégations formulées au titre de l'article 31 en ce qui concerne le droit au logement des familles roms d'origine roumaine et bulgare.

2. Le Gouvernement

96. En ce qui concerne les prestations familiales, le Gouvernement souligne que la régularité du séjour est une condition pour être éligible aux aides sociales et aux logements et à une incidence directe sur le système de couverture des soins. Ce principe général à la protection sociale en France ne peut en aucun cas être considéré comme discriminatoire, dans la mesure où il se fonde sur une situation objective. Il ajoute que les populations roms en situation régulière disposent des mêmes droits et du même accès aux prestations sociales que les autres étrangers en situation régulière ou que les citoyens français.

97. Le Gouvernement ne présente pas d'arguments différents pour ce qui est des familles et de leur logement que ceux présentés pour l'article 31 sur le droit au logement.

B – Appréciation du Comité

98. Le Comité observe que les Roms d'origine roumaine et bulgare dont il est question dans la présente réclamation incluent des familles.

99. Le Comité note que le premier point soulevé par Médecins du Monde au sujet des prestations familiales concerne exclusivement des Roms migrants en situation irrégulière en France. Il rappelle que l'article 16 ne s'applique pas à eux dans ce domaine du fait des limitations de l'Annexe à la Charte et qu'il n'y a donc pas violation de l'article 16 sur ce point.

100. Quant à l'autre point soulevé par Médecins du Monde, le Comité rappelle que, conformément au principe d'égalité de traitement, les Etats parties doivent, au regard de l'article 16, assurer la protection des familles vulnérables, en ce compris les familles roms (voir Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, réclamation n° 64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, §143). Par conséquent, le Comité dit que les constats de violation 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 combiné avec l'article 16.

101. En conclusion, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 16.

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE

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 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Partie I : « Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- a à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;
- b à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

102. Médecins du Monde déduit de la situation décrite sous l'article 31 une absence de volonté politique d'intégration de la population rom originaire des pays d'Europe centrale et de l'Est dans un parcours résidentiel classique, à travers une mobilisation des dispositifs de logement de droit commun. Médecins du Monde conclut que leur accès au logement, protégé par l'article 30§1, n'est donc pas effectif.

2. Le Gouvernement

103. Le Gouvernement maintient son argument selon lequel les autorités mettent beaucoup en œuvre pour que les Roms d'origine roumaine et bulgare aient un accès effectif à leurs droits issus de la Charte.

B – Appréciation du Comité

104. Le Comité souligne que Médecins du Monde se réfère à l'article 30 uniquement pour ce qui concerne l'accès au logement.

105. Le Comité rappelle qu'il 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 Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux 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. 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. 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 (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien fondé du 19 octobre 2009, §§93-94).

106. Le Comité prend note de la stratégie du Gouvernement français pour l'inclusion des Roms (reçue par la Commission européenne le 8 février 2012) dans le contexte du cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 (document COM(2011)173 final). Le Comité considère néanmoins qu'il résulte clairement 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. Par conséquent, il

constate l'absence en France 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.

107. Il note aussi que le Gouvernement n'a pas pris de mesures spécifiques dans ce domaine à destination des Roms migrants alors qu'il aurait dû le faire. Traiter les Roms migrants de la même façon que le reste de la population alors qu'ils sont dans une situation différente constitue un traitement discriminatoire.

108. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 30.

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 19§8 DE LA CHARTE

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

109. Médecins du Monde estime que les expulsions du territoire des familles roms d'origine roumaine et bulgare ne respectent pas l'article 19§8 puisqu'il s'agit d'expulsions collectives. Médecins du Monde souligne que les autorités n'examinent pas les situations individuelles particulières et que les policiers se présentent sur les campements avec des formulaires de mesures d'éloignement pré-remplis où seul le nom manque. Il note aussi le délai très bref pour faire un recours devant le juge dans le cadre d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Médecins du Monde

critique aussi l'interprétation trop large qui est faite de la notion de menace à l'ordre public, notamment dans le cadre de la nouvelle loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité (Loi 2011-672 du 16 juin 2011).

2. Le Gouvernement

110. Le Gouvernement considère que ces expulsions respectent pleinement les dispositions de l'article 19§8 dès lors qu'elles concernent soit des étrangers ne séjournant pas de manière régulière dans le pays soit des étrangers représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Le Gouvernement soutient que ces expulsions s'effectuent à la suite d'un examen approfondi de la situation personnelle de la personne concernée et sous le contrôle étroit du juge administratif. Le Gouvernement conteste vigoureusement l'analyse qui est faite par Médecins du Monde de la loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité et estime que la nouvelle loi prend en compte les critiques exprimées par le Comité lors de ses précédentes décisions.

B – Appréciation du Comité

111. Le Comité souligne que l'article 19§8 s'applique aux travailleurs résidant régulièrement sur le territoire des Etats Parties et non aux migrants en situation irrégulière. Il rappelle que les travailleurs migrants résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat Partie ne peuvent être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

112. Le Comité rappelle qu'une expulsion ne peut être décidée qu'à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun (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, §§155-156). Le Comité considère que le fait de pouvoir faire appel de la décision d'expulsion devant les tribunaux n'est pas suffisant pour remplir cette obligation.

113. Le Comité note qu'il apparaît que seulement une petite proportion des Roms migrants d'origine bulgare et roumaine résident légalement en France. Il semble, toutefois, qu'aucune distinction ne soit faite entre les Roms migrants d'origine bulgare et roumaine sur la base de la légalité ou non de leur résidence en France lorsqu'ils sont expulsés. En effet, ni Médecins du Monde ni le Gouvernement ne fournissent de documents démontrant que l'état de la légalité de la résidence en France de la personne expulsée est prise en compte. En particulier, les ordres de quitter le territoire ne mentionnent pas la durée de la présence sur le territoire.

114. Le Comité souligne que l'article 19§8 est une disposition imposant une obligation de résultat, garantissant le droit à la protection de chacun des membres du groupe concerné. De plus, le Comité considère que lorsqu'un droit fondamental, comme le droit de résidence, est en jeu, la charge de la preuve repose sur le Gouvernement, c'est-à-dire que c'est au Gouvernement de démontrer que la personne ne réside pas de façon légale sur le territoire (dans le cas présent depuis

plus de trois mois), et non à la personne en question. Le Gouvernement indique, sans le prouver, que chaque mesure d'expulsion est décidée à la suite d'un examen appréciant la situation personnelle dans laquelle se trouve le requérant. Il s'avère, au contraire, que des procédures d'expulsion ont été lancées sans preuve de l'entrée sur le territoire français de la personne depuis plus de trois mois (voir Human Rights Watch, *France's Compliance with the European Free Movement Directive and the Removal of Ethnic Roma EU Citizens. A Briefing Paper Submitted to the European Commission in July 2011*, qui montre que, sur les 198 ordres de quitter le territoire remis à des Roms roumains examinés entre août 2010 et mai 2011, 71 (c'est-à-dire 35,85%) ne comportaient aucune preuve que la personne était entrée en France depuis plus de trois mois avant l'adoption de l'ordre). Le Comité constate qu'il n'y a, par conséquent, pas eu un réel examen individuel des situations, mais, de fait, des expulsions collectives.

115. Les autorités ne procédant pas elles-mêmes à la distinction entre les Roms migrants en fonction de leur situation juridique en terme de résidence en France, le Comité considère que, dans la présente réclamation, il y a lieu d'appliquer la règle mentionnée au §112 ci-dessus à tous les migrants Roms d'origine roumaine et bulgare concernés par une procédure d'expulsion collective du territoire français.

116. Dans ce contexte, le Comité rappelle sa décision sur le bien-fondé dans la réclamation n° 64/2011 (Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France) du 24 janvier 2012 dans laquelle il a dit qu'il y avait violation de l'article E combiné avec l'article 19§8 (voir §§51-67).

117. Le Comité considère, des éléments du dossier, que la situation n'a pas changé depuis cette décision. Par conséquent, il dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 19§8.

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 17 DE LA CHARTE

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 17 – Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique

Partie I : « Les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée. »

Partie II : « En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant :

- 1
 - a) à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin ;
 - b) à protéger les enfants et les adolescents contre la négligence, la violence ou l'exploitation ;
 - c) à assurer une protection et une aide spéciale de l'Etat vis-à-vis de l'enfant ou de l'adolescent temporairement ou définitivement privé de son soutien familial ;
- 2 à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire. »

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

118. Selon Médecins du Monde, la France ne garantit pas un accès effectif à la scolarisation des enfants de familles roms. Il se réfère à un rapport de février 2010 de Romeurope sur la non-scolarisation en France des enfants roms migrants et sur ses propres observations.

119. Médecins du Monde note, en particulier, que, lors des inscriptions, il n'est pas rare de constater une exigence abusive de documents, dont une domiciliation administrative alors qu'en droit, seuls sont exigibles l'état civil et le carnet de santé de l'enfant. Médecins du Monde attire également l'attention sur les lenteurs injustifiées dans les démarches d'inscription et d'affectation. Des rendez-vous préalables – qui n'ont pas lieu pour les autres élèves – peuvent être demandés, ainsi que l'avis des élus. Selon Médecins du Monde, il s'agit de procédures inhabituelles et discriminatoires qui constituent une violation de l'article E. Il ajoute que les maires n'effectuent aucune démarche active de recensement, afin de connaître le nombre d'enfants non-scolarisés, en contradiction avec l'article R.131-3 du Code de l'éducation qui prévoit qu'il est de la responsabilité du maire de chaque commune de recenser tous les enfants qui sont soumis à l'obligation scolaire. Enfin, les expulsions répétées des enfants de leur lieu de vie a, sans nul doute, des conséquences néfastes sur leurs chances de scolarisation.

120. Par ailleurs, Médecins du Monde souligne que les écoles se situent souvent loin du lieu de vie des enfants roms et que les transports scolaires ainsi que leur coût ne sont pas en adéquation avec les besoins spécifiques des enfants roms. Il ajoute que les frais de cantine ne sont pas appropriés puisque certaines municipalités appliquent le tarif le plus élevé car les familles n'ont aucun document pour prouver l'absence de ressources.

2. Le Gouvernement

121. Le Gouvernement indique tout d'abord que les textes relatifs au droit à l'éducation ou au respect de l'obligation scolaire ne créent aucune différence de traitement liées à la nationalité de l'enfant, à la situation de ses parents et à l'illégalité ou la précarité de la résidence de sa famille sur le territoire d'une commune.

122. Le droit français pose le principe de l'instruction obligatoire sans distinction « pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans » (article L. 131-1 du code de l'éducation). De plus, l'article L. 131-6 du même code prévoit que le maire, agissant au nom de l'Etat, établit la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire. D'après le Gouvernement, les enfants de deux à six ans n'ont en revanche pas de droit à être accueillis dans une classe maternelle (articles L. 113-1 et D. 113-1 du code de l'éducation ; Cour administrative d'appel de Versailles, 15 juillet 2010, n° 09VE01330). L'absence de place disponible à l'école maternelle peut être opposée pour refuser une inscription (Tribunal administratif de Lyon, 12 novembre 1997, Mlle Riquin, n° 9701854).

123. Le Gouvernement se réfère ensuite à la situation des enfants de familles non-sédentaires, c'est-à-dire de Gens du voyage.

124. En ce qui concerne le justificatif de domicile demandé aux parents d'enfants roms, le Gouvernement répond que cette demande ne conditionne en aucun cas le droit à la scolarisation de l'enfant car elle a pour objectif de déterminer l'établissement compétent pour accueillir les enfants, en application des articles L. 131-5 et L. 131-6 du code de l'éducation et de l'article D. 211-11 relatif à la zone de desserte des collèges et des lycées.

125. Quant à la différence de traitement entre enfants roms et autres enfants, le Gouvernement indique que la différence pouvant exister entre les demandes d'inscription survenant en cours d'année et celles ayant respecté le calendrier scolaire reflète une différence de situation objective liée aux contraintes d'accueil des établissements scolaires. Si l'établissement du secteur de résidence ne dispose plus de capacité d'accueil à la date de la demande, il est inévitable d'inscrire l'élève dans un autre établissement. Il ajoute que la médiation exercée, dans chaque département, par les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage auprès des familles et des partenaires institutionnels et associatifs locaux (élus locaux, travailleurs sociaux, éducateurs, membres d'association) permet d'éviter que les maires se rejettent la responsabilité de l'inscription de familles qui ne peuvent justifier leur résidence sur le territoire de leur commune. En demandant à rencontrer les familles, les services de l'éducation nationale visent également à assurer leur information et à déterminer la structure la mieux adaptée aux besoins particuliers de l'enfant en fonction de son niveau scolaire et linguistique.

126. Enfin, d'après le Gouvernement, la mission d'enseignement public ne s'étend pas au service de restauration scolaire ni aux transports scolaires. Le Gouvernement ajoute qu'en cas de désaccord, il est possible de contester la tarification des repas devant le juge administratif ainsi que les différences de tarifications en matière de transport scolaire.

B – Appréciation du Comité

127. Le Comité observe tout d'abord que Médecins du Monde invoque l'article 17 en général. A l'examen de l'argumentation, le Comité considère que les allégations soulevées par Médecins du Monde relèvent, plus précisément, de l'article 17§2 (Enseignement primaire et secondaire gratuits et fréquentation scolaire).

128. Le Comité estime que l'accès à l'éducation revêt une importance cruciale pour la vie et le développement de tout enfant. Refuser l'accès à l'éducation à un enfant en situation irrégulière, c'est le rendre plus vulnérable encore. Par conséquent, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière les enfants entrent dans le champ d'application personnel de l'article 17§2. En outre, le Comité considère que l'enfant auquel est refusé l'accès à l'éducation en subira les conséquences dans sa vie. Le Comité estime, par conséquent, que les Etats parties sont tenus, en vertu de l'article 17§2 de la Charte, de veiller à ce que les enfants en situation irrégulière sur leur territoire aient effectivement accès à l'éducation comme tout autre enfant (Observation interprétative relative à l'article 17§2, Introduction générale, Conclusions 2011, §10).

129. Le Comité rappelle que l'article 17 dans son ensemble exige des Etats la mise en place et le maintien d'un système éducatif qui soit à la fois accessible et efficace. (voir Conclusions 2003, France, Article 17§1, qui donne des observations explicatives sur l'ensemble de l'article 17 après sa révision suite à l'entrée en vigueur de la Charte sociale européenne révisée).

130. Le Comité note que, sur un grand nombre d'aspects, le Gouvernement se réfère à la situation des enfants de Gens du voyage, ce qui ne correspond pas au cas présent relatif aux enfants roms d'origine roumaine et bulgare. Les textes juridiques auxquels le Gouvernement se réfère semblent, toutefois, être conformes à la Charte. Le Comité souligne cependant que leur mise en œuvre n'est pas satisfaisante, en particulier pour ce qui est de l'accès effectif des enfants roms d'origine roumaine et bulgare à l'éducation, comme cela ressort de différentes études comme le rapport de février 2010 de Romeurope sur la non-scolarisation en France des enfants roms migrants, la décision n° MLD/2012-33 du Défenseur des droits et plusieurs délibérations de la Haute autorité française de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), en particulier les délibérations n° 2009-233 et n° 2009-372.

131. Le Comité note que, selon le 10^e rapport national de la France sur l'application de la Charte sociale européenne (révisée), le taux de scolarisation de la population générale est de 100% (voir Conclusions 2011, France, Article 17§2). Cela diffère sensiblement des informations fournies par Médecins du Monde et non remises en cause par le Gouvernement sur le taux de scolarisation des enfants roms d'origine roumaine et bulgare. Par exemple, l'étude de février 2010 de Romeurope sur la non-scolarisation en France des enfants roms migrants (p.14) montre que, pour l'année scolaire 2008-2009, sur les 1132 enfants roms d'âge scolaire vivant à Marseille, Lyon et Nantes, seulement 335 (29,59%) étaient inscrits à l'école et 168 (14,84%) effectivement présents en classe.

132. Le Comité souligne qu'il ressort du dossier que le Gouvernement ne prend pas de mesures particulières, alors qu'il le devrait à l'égard des membres d'un groupe vulnérable, pour assurer aux enfants roms d'origine roumaine et bulgare une égalité d'accès à l'éducation. Il conclut que le système éducatif français n'est pas suffisamment accessible à ces enfants.

133. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 17§2.

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 11 DE LA CHARTE

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 11 – Droit à la protection de la santé

Partie I : « Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment :

- 1 à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente ;
- 2 à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé ;
- 3 à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents. »

Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 11§1 en raison de difficultés d'accès aux soins de santé

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

134. Médecins du Monde souligne que l'état de santé des Roms est généralement préoccupant, en particulier du fait des nombreuses difficultés d'accès aux services de santé en France qu'ils rencontrent.

135. Médecins du Monde se réfère à la délibération n° 2009-372 du 26 octobre 2009 de la Haute autorité française de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) qui a insisté sur la nécessité de l'accès aux soins et du suivi médical des populations roms. D'après la HALDE ceci est d'autant plus important que les conditions sanitaires de ces populations à leur arrivée sur le territoire français sont précaires et que l'accès aux soins est rendu difficile par la barrière de la langue, la méconnaissance des réseaux sanitaires et sociaux et l'instabilité de leurs conditions de vie liée notamment aux expulsions multiples dont ils font l'objet. La HALDE ajoute que cela fait des Roms roumains et bulgares la population migrante la moins prise en charge et la seule à l'égard de laquelle aucune politique ciblée humanitaire n'intervient pour l'accès à la santé et à l'éducation.

136. Médecins du Monde souligne que les expulsions entraînent des ruptures de soins et de suivi médical et que les liens que les professionnels de santé ont difficilement tissés sont rompus à chaque intervention policière ou expulsion, de même que le suivi du parcours médical des personnes ayant malgré tout engagé des démarches de soins. Il est fréquent, à la suite des expulsions ou des arrestations, que dates et heures de consultation, lettres, carnets de santé, documents indispensables à la constitution des dossiers de couverture maladie, soient perdus ou détruits, brisant ainsi tous les liens médicaux antérieurement établis avec difficulté.

2. Le Gouvernement

137. Le Gouvernement ne conteste pas le mauvais état de santé des migrants en situation irrégulière mais il rejette la critique de discrimination systématique dont ferait l'objet les populations roms en matière d'accès aux soins de santé. Il note que, s'il partage le souci d'améliorer l'état sanitaire de toutes les populations en situation de grande précarité, il ne peut être tenu pour responsable de l'état initial des migrants roms à leur arrivée en France.

138. Le Gouvernement souligne l'existence du fonds en matière de soins urgents qui permet de répondre aux besoins immédiats des populations qui ne sont couvertes ni par la Couverture maladie universelle (CMU) ni par l'Aide médicale d'Etat (AME). Il indique aussi que les enfants mineurs de migrants en situation irrégulière ne sont plus soumis à la condition de trois mois de présence sur le territoire pour bénéficier de l'AME.

B – Appréciation du Comité

139. Le Comité rappelle que le système de soins doit être accessible à toute la population (Conclusions 2007, Albanie) notamment aux catégories défavorisées de la population qui ne doivent pas être victimes de discriminations (Conclusions XVII-2 et 2005, Observation interprétative de l'article 11, §5).

140. Le Comité rappelle aussi que le droit à l'accès aux soins de santé exige que la prise en charge des soins de santé soit en tout ou en partie collective (Conclusions I, Observation interprétative de l'article 11 ; Conclusions XV-2, Chypre). Cela implique aussi que le coût des soins ne représente pas une charge trop lourde pour les individus. A cette fin, des mesures visant à atténuer les effets de la participation financière des patients, en particulier ceux issus des catégories défavorisées de la population, doivent être prises (Conclusions XVII-2, Portugal).

141. Le Comité ajoute que lorsqu'il statue sur des situations où l'interprétation de la Charte concerne les droits de l'enfant, il s'estime lié par l'obligation internationalement reconnue d'appliquer le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §29). A cet égard, il se réfère à la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, en particulier à son article 24 ainsi rédigé :

« 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.

2. Les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent des mesures appropriées pour : (...)

b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires ; (...)

d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés (...) »

142. Le Comité note que l'allégation de Médecins du Monde sur les ruptures de soins et de suivi médical à cause des expulsions n'est pas réfutée par le Gouvernement. Le Comité souligne que, de plus, la situation est notée par la HALDE dans sa délibération n° 2009-372 du 26 octobre 2009 qui relève que les autorités publiques confirment que, lors des opérations d'évacuation, la situation individuelle des personnes, du point de vue des parcours de soins, n'est pas prise en compte et ne fait l'objet d'aucun suivi.

143. Dans la délibération mentionnée ci-dessus, la HALDE souligne que les Roms migrants d'origine roumaine et bulgare en France depuis moins de 3 mois ne bénéficient d'aucune protection sociale et que, bien que les enfants mineurs puissent bénéficier de l'AME sans restriction, en pratique leurs demandes sont généralement

rejetées. De plus, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, a indiqué que les Roms en France ont peu accès aux soins médicaux dans la pratique (voir Mémoire de Thomas Hammarberg, commDH(2008)34, 20 novembre 2008, §151).

144. Le Comité considère 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 particulier 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.

145. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 11§1.

Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 11§2 en raison d'un défaut d'information et de sensibilisation des Roms migrants et d'un manque de consultations et de dépistages des maladies

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

146. Médecins du Monde souligne un manque d'informations données par les pouvoirs publics aux Roms migrants concernant d'une part leurs droits et d'autre part l'organisation du système de santé. Il en ressort un non respect du droit à leur santé garanti par l'article 11§2. Médecins du Monde souligne aussi que les seules actions menées sont issues des milieux inter-associatifs et ne sont quasiment jamais menées par les autorités publiques. Il en résulte une grande incompréhension entre les professionnels de santé et la population Rom.

147. D'après Médecins du Monde, l'état de santé des femmes est particulièrement préoccupant, surtout du point de vue de la santé materno-infantile (grossesses multiples et non suivies, interruptions volontaires de grossesse à répétition avec manque de suivi, quasi-absence d'usage de moyens contraceptifs). En Ile-de-France Médecins du Monde constate que seule 1 femme rom sur 10 est suivie durant sa grossesse et c'est aussi seulement 1 femme rom sur 10 en âge de procréer qui bénéficie d'une contraception. Il ajoute que la prévention des maladies infantiles ou du rachitisme est lacunaire.

2. Le Gouvernement

148. Le Gouvernement se réfère au fonds en matière de soins urgents qui permet de remédier aux problèmes de santé les plus aigus tels que l'état de santé des femmes enceintes et les maladies infantiles. Sont en effet considérés comme soins

urgents selon la circulaire DHOS/DSS/DGAS n°2005-141 du 16 mars 2005 du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé :

- les soins prodigués aux mineurs ;
- la grossesse (examens de prévention durant et après la grossesse, soins à la femme enceinte et au nouveau-né) ;
- les interruptions volontaires et médicales de grossesse.

B – Appréciation du Comité

149. Le Comité rappelle que des consultations et des dépistages gratuits doivent exister pour les femmes enceintes et les enfants sur l'ensemble du territoire (Conclusions 2005, Moldova, Article 11§2).

150. Le Comité rappelle aussi que la réglementation nationale doit prescrire l'information du public, son éducation et sa participation afin de développer le sens de la responsabilité individuelle en matière de santé. Les Etats doivent en outre démontrer, par des mesures concrètes, qu'ils mènent une politique d'éducation utile en faveur de la population en général et des populations concernées par des problèmes spécifiques (Fondation Marangoupoulos pour les Droits de l'Homme (FMDH) c. Grèce, réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, §§216 et 219).

151. De plus, le Comité souligne qu'il a conclu que la situation était conforme à la Charte en matière de sensibilisation de la population en général (voir Conclusions 2009, France, Article 11§2).

152. Toutefois, le Comité considère qu'il convient de prêter une attention particulière à la population rom migrante du fait de sa vulnérabilité en matière de santé découlant de mauvaises conditions de vie. Il note que des consultations gratuites et régulières et des dépistages pour les femmes roms migrantes enceintes et les enfants sont possibles sur la base de la circulaire DHOS/DSS/DGAS n°2005-141 du 16 mars 2005 du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé. Cependant, il résulte des informations communiquées par Médecins du Monde et non remises en cause par le Gouvernement que les possibilités réelles de bénéficier de ces consultations et dépistages ne sont pas suffisantes. Les autorités publiques devraient prendre des mesures pour informer les personnes concernées et les inciter à en bénéficier. Le Comité note que le Gouvernement ne mentionne aucune action concrète à destination de la population rom migrante afin de les informer et de les sensibiliser, ce qui revient à une violation de l'article E combiné avec l'article 11§2.

153. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 11§2.

Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 11§3 en raison d'un défaut de prévention des maladies et des accidents

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

154. Médecins du Monde souligne que les risques environnementaux auxquels les Roms migrants sont exposés sont incontestablement tous liés aux conditions de vie existant dans les camps. Les maladies infectieuses sont favorisées par les mauvaises conditions d'hygiène qui peuvent être qualifiées d'indignes puisqu'il est fréquent d'observer sur les camps l'amoncellement d'ordures et de déchets polluants nocifs, ainsi qu'un accès quasi-inexistant à l'eau potable. Ainsi, des cas de maladies infectieuses respiratoires, cutanées et gastro-intestinales, et même de gale, sont très couramment repérés lors des consultations assurées par les intervenants associatifs. De même, l'humidité ambiante, la mauvaise aération, et les effets nocifs des dispositifs de chauffage bricolés par les occupants des bidonvilles, à défaut d'installation d'électricité aux normes par les pouvoirs publics, constituent également des facteurs mettant en danger la santé des intéressés (voir Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France, septembre 2010, p.140).

155. Médecins du Monde souligne que la couverture vaccinale de la population rom est faible et ne concerne que 12 à 20 % des patients selon les vaccins, 18 à 30 % des enfants de moins de 7 ans (voir le rapport 2009 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du Monde pp.150 à 154).

156. Il mentionne aussi de nombreux accidents domestiques, tels que des brûlures, des intoxications au gaz ou encore des incendies, liés à la dangerosité des conditions d'habitation des Roms (voir Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France, septembre 2010, p.140).

2. Le Gouvernement

157. Le Gouvernement se réfère au fonds en matière de soins urgents qui permet notamment de remédier aux problèmes de santé les plus aigus. Selon la circulaire DHOS/DSS/DGAS n°2005-141 du 16 mars 2005 du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, les soins destinés à éviter la propagation d'une pathologie à l'entourage ou à la collectivité (pathologies infectieuses transmissibles telles que la tuberculose ou le sida) sont en effet considérés comme soins urgents.

B – Appréciation du Comité

158. Le Comité se réfère aux mauvaises conditions de vie des Roms migrants qu'il a déjà relevé ci-dessus (voir §59), ce qui démontre que les communautés roms ne vivent pas dans un environnement sain.

159. Le Comité rappelle que les Etats Parties doivent prendre des mesures appropriées tendant à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents.

160. L'article 11§3 exige que les Etats maintiennent un taux de couverture vaccinale élevé afin non seulement de réduire l'incidence de ces maladies mais aussi pour neutraliser le réservoir de virus et ainsi atteindre les objectifs fixés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le Comité souligne que la vaccination de masse est reconnue comme le moyen le plus efficace et le plus rentable de lutter contre les maladies infectieuses et épidémiques (voir Conclusions XV-2, Belgique, Article 11§3). Ceci doit concerner la population en général, avec une attention particulière aux groupes les plus vulnérables.

161. Le Comité note la proportion élevée de maladies infectieuses, en particulier la tuberculose, auprès des Roms migrants. Sur ce dernier cas, il souligne les principales explications données par l'Observatoire régional de santé d'Ile de France sur les difficultés rencontrées par les acteurs chargés des aspects sanitaires, telles que l'absence d'éducation à la santé fournie aux Roms, leur méfiance à l'égard des institutions, le recours faible qu'ils font aux dispositifs de soins et le fait que les expulsions répétées contribue à fragiliser l'accès aux soins et la prise en charge (voir Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, Situation sanitaire et sociale des "Roms migrants" en Ile-de-France, janvier 2012, sp. pp.68-71).

162. Le Comité relève aussi l'exemple cité par Romeurope de l'expulsion d'un campement par les forces de police la veille d'une campagne de vaccination prévue en partenariat avec le Département, dans un contexte d'épidémie de rougeole (voir Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2010-2011, « Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres », février 2012, p.18).

163. La propagation des maladies infectieuses est en grande partie due aux mauvaises conditions de vie des Roms migrants dans les campements, tout comme les risques d'accidents domestiques. Le Comité souligne le taux très bas de vaccination des Roms migrants. Le Gouvernement ne mentionne aucune action de prévention à l'attention des Roms migrants mais se réfère seulement au fonds en matière de soins urgents ce qui ne constitue pas une mesure suffisante. Le Gouvernement aurait dû prendre des mesures spécifiques pour répondre à la situation spécifique des Roms migrants. Traiter les Roms migrants de la même façon que le reste de la population alors qu'ils sont dans une situation différente constitue un traitement discriminatoire.

164. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 11§3.

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 13 DE LA CHARTE

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 13 – Droit à l'assistance sociale et médicale

Partie I : « Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties s'engagent :

- 1 à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état ;
- 2 à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux ;
- 3 à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial ;
- 4 à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953. »

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

165. Médecins du Monde indique, en terme d'assistance médicale, que l'obtention d'une couverture sociale maladie satisfaisante par les Roms migrants est souvent difficile, notamment à cause de la complexité de la procédure d'obtention. Il leur est difficile de savoir quels sont leurs droits et l'orientation ou l'accompagnement dans les démarches complexes de demande d'Aide médicale d'Etat (AME) font défaut (preuve de présence en France de plus de trois mois ; plusieurs rendez-vous nécessaires ; difficultés d'obtenir des justificatifs de résidence ; changement dans la preuve du bénéfice de l'AME qui n'est plus une simple attestation papier mais une carte plastifiée infalsifiable dont l'obtention nécessite de se déplacer dans un centre de sécurité sociale avec des photos d'identité puis d'y retourner pour prendre possession de la carte ; paiement d'une contribution annuelle de 30€, somme hors de portée pour la plupart des familles roms qui vivent dans un état de grande pauvreté). Enfin, le dispositif permettant d'assurer la gratuité des soins pour les étrangers présents en France mais n'ayant pas encore de preuves de présence de

plus de trois mois – non encore bénéficiaires de l'AME – dit « Fonds pour les soins urgents et vitaux » est encore trop peu utilisé, en particulier par certains hôpitaux.

2. Le Gouvernement

166. Le Gouvernement présente les trois dispositifs différents en matière de protection sociale pour le résident étranger : la couverture maladie universelle (CMU), l'Aide Médicale d'Etat (AME), et le fonds d'urgence.

- Les migrants en situation régulière bénéficient de l'assurance maladie et maternité dans les mêmes conditions que la population française. Pour être affilié au régime général au titre de la CMU, il faut justifier d'une résidence en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.
- Les migrants en situation irrégulière qui résident en France depuis 3 mois ou plus (et les enfants sans condition de durée de séjour) bénéficient de l'AME (article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles). L'AME ouvre droit à une prise en charge à 100% des soins médicaux et du forfait journalier hospitalier avec dispense d'avance des frais, sauf dans les cas où le service médical rendu est considéré comme peu important. En outre, toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français peut, par décision individuelle prise par le ministre chargé de l'action sociale, bénéficier de l'AME.
- Pour les migrants en situation irrégulière qui résident en France depuis moins de trois mois et qui ne peuvent donc pas bénéficier ni de la CMU ni de l'AME, il existe le fonds dit « soins urgent et vitaux ». L'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles précise le type de soins couverts par ce dispositif. Il s'agit « des soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou de l'enfant à naître ».

167. Pour ce qui est de la prétendue complexité de la procédure pour être couvert par le dispositif de l'AME, le Gouvernement se réfère au décret 2005-859 du 28 juillet 2005 qui établit la liste des documents admis pour justifier des trois mois de présence et qui prévoit expressément le cas des personnes sans domicile fixe. Pour ces dernières, il est en effet possible de faire établir une attestation de domiciliation par un établissement agréé en application de l'article L. 252-2 du code de l'action sociale et des familles. Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale peuvent aussi fournir ces attestations.

168. En ce qui concerne le fait que la preuve du bénéfice de l'AME n'est plus une simple attestation papier mais une carte plastifiée infalsifiable, le Gouvernement souligne que cette procédure ne constitue en aucun cas un obstacle à l'accès aux soins en raison de sa complexité. Elle permet de sécuriser le dispositif afin d'améliorer la prise en charge des migrants en situation irrégulière. La carte AME est le pendant de la carte vitale pour les assurés sociaux français. Elle présente les mêmes caractéristiques techniques.

169. Concernant l'introduction d'un droit de timbre annuel de 30€ pour bénéficier de l'AME, le Gouvernement rappelle tout d'abord que le Conseil constitutionnel a estimé que cela était conforme à la Constitution dans la mesure où « le paiement du droit de timbre institué par l'article 188 de la loi déferée ne conditionne pas l'accès gratuit aux soins urgents en application de l'article L. 254-1 précité ; qu'en égard à son montant, ce droit de timbre ne remet pas en cause les exigences constitutionnelles du onzième alinéa du Préambule de 1946 ». Le Gouvernement souligne par ailleurs que les bénéficiaires mineurs ne sont pas concernés par le droit de timbre.

170. Enfin le Gouvernement souligne que la France est l'un des pays européens qui assure l'accès le plus large aux soins pour les migrants en situation irrégulière.

B – Appréciation du Comité

171. Tout d'abord, le Comité observe que Médecins du Monde invoque l'article 13 en général. A la lumière de l'argumentation, le Comité considère que les allégations soulevées par Médecins du Monde relèvent, plus précisément, de l'article E combiné avec l'article 13§1 et de l'article 13§4.

Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 13§1 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois

172. Le Comité rappelle qu'une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie est contraire à la Charte (Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, §32). Il rappelle aussi que l'article 13§1 prévoit que ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes doivent, en cas de maladie, bénéficier d'une aide pécuniaire pour obtenir des soins médicaux ou doivent recevoir ces soins gratuitement (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 46/2007, décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2008, §44).

173. Le Comité souligne que, selon la législation française, le migrant en situation régulière bénéficie de l'assurance maladie et maternité (couverture maladie universelle – CMU) dans les mêmes conditions que la population française. Pour être affilié au régime général au titre de la CMU, il doit toutefois justifier d'une résidence en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

174. Le Comité considère que, même si la législation s'applique aux Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois, il ressort du dossier que sa mise en œuvre soulève des problèmes et est insuffisante (voir la décision au regard de l'article 11§1 ci-dessus, §144), ce qui constitue une violation de l'article 13§1.

175. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 13§1.

Violation alléguée de l'article 13§4 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis moins de trois mois

176. Comme indiqué ci-dessus (voir §173) la couverture maladie universelle (CMU) ne s'applique pas aux Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis moins de trois mois. Le Comité considère que cela constitue une différence de traitement injustifiée avec les nationaux.

177. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article 13§4.

Violation alléguée de l'article 13§4 en raison d'un défaut d'assistance médicale d'urgence pour les Roms migrants ne résidant pas légalement ou ne travaillant pas régulièrement en France

178. Le Comité rappelle que l'article 13§4 confère aux ressortissants étrangers le droit à une assistance sociale et médicale d'urgence. Les Etats sont tenus de proposer une assistance appropriée à court terme pour parer à un besoin immédiat (hébergement, nourriture, soins médicaux d'urgence et vêtements). Les bénéficiaires de ce droit à l'assistance sociale et médicale d'urgence englobent les ressortissants étrangers qui sont présents légalement sur le territoire d'un Etat donné sans pour autant avoir le statut de résidents, ainsi que ceux qui sont en situation irrégulière (Conclusions 2009, Andorre, Article 13§4).

179. Le Comité relève que Médecins du Monde présente des arguments en matière d'assistance médicale. Plus précisément, les griefs concernent l'assistance médicale d'urgence pour les Roms migrants ne résidant pas légalement ou ne travaillant pas régulièrement en France. Le Comité note toutefois que ces griefs ne sont que très peu développés.

180. Le Comité rappelle qu'il a déjà indiqué que la situation de la France pour ce qui est de l'assistance médicale d'urgence pour les étrangers est conforme à l'article 13§4 puisque tous les étrangers présents sur le territoire français, qu'ils se trouvent en situation régulière ou irrégulière, ont droit à l'assistance médicale d'urgence (voir Conclusions 2009, France, Article 13§4).

181. Le Comité relève par ailleurs que, pour ce qui est de l'obligation du paiement d'une contribution annuelle de 30€ pour pouvoir bénéficier de l'AME, ni Médecins du Monde ni le Gouvernement ne présentent d'arguments quant à son impact au regard de la Charte. Il note, quoi qu'il en soit, que la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 a supprimé cette obligation. Le Comité ne statue donc pas sur ce point.

182. En conclusion, le Comité dit qu'il n'y a pas de violation de l'article 13§4 en ce qui concerne les Roms migrants ne résidant pas légalement ou ne travaillant pas régulièrement en France en matière d'assistance médicale d'urgence telle que présentée par Médecins du Monde.

CONCLUSION

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

- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 31§1 en raison d'un accès trop limité des Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France à un logement d'un niveau suffisant et en raison de conditions de logement indignes ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 en raison de la procédure d'expulsion des Roms migrants des sites où ils sont installés ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 en raison d'une absence de mesures suffisantes pour fournir un hébergement d'urgence et réduire l'état de sans-abri des Roms migrants ;
- qu'il n'y a pas violation de l'article E combiné avec l'article 16 au sujet des prestations familiales à destination des Roms migrants ne résidant pas légalement ou ne travaillant pas régulièrement en France ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 16 en raison d'une absence de mesures suffisantes pour fournir un logement aux familles migrantes roms résidant légalement ou travaillant régulièrement en France ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 30 en raison d'une absence de mesures suffisantes pour promouvoir un accès effectif au logement des Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 19§8 en raison de manquements dans la procédure d'expulsion des Roms migrants ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 17§2 en raison d'un manque d'accessibilité du système éducatif français aux enfants roms migrants ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 11§1 en raison de difficultés d'accès aux soins de santé des Roms migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 11§2 en raison d'un défaut d'information et de sensibilisation des Roms migrants et d'un manque de consultations et de dépistages des maladies à leur destination ;
- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 11§3 en raison d'un défaut de prévention des maladies et des accidents des Roms migrants ;

- qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 13§1 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois ;
- qu'il y a violation de l'article 13§4 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis moins de trois mois ;
- qu'il n'y a pas violation de l'article 13§4 en ce qui concerne les Roms migrants ne résidant pas légalement ou ne travaillant régulièrement en France en matière d'assistance médicale d'urgence.



Csilla KOLLONAY LEHOCZKY
Rapporteur



Luis JIMENA QUESADA
Président



Régis BRILLAT
Secrétaire exécutif

ANNEXE

Décision sur la recevabilité



European
Social
Charter

Charte
Sociale
Européenne



COUNCIL
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

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

DECISION SUR LA RECEVABILITE

13 septembre 2011

Médecins du Monde – International c. France

Réclamation n° 67/2011

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 252^e session où siégeaient :

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

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif,

Vu la réclamation datée du 14 avril 2011, enregistrée le 19 avril 2011 sous le n° 67/2011, présentée par Médecins du Monde - International (« Médecins du Monde ») et signée par son président, M. Olivier BERNARD, tendant à ce que le Comité déclare que la situation de la France n'est pas conforme aux articles 11, 13, 16, 17, 19§8, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte révisée ») lus seuls ou en combinaison avec l'article E ;

Vu la notification adressée au Gouvernement français (« le Gouvernement ») le 2 mai 2011, l'invitant à formuler des observations sur la recevabilité de la réclamation avant le 17 juin 2011 et lui indiquant que l'absence de réponse à cette date serait interprétée comme signifiant que le Gouvernement ne conteste pas que les conditions de recevabilité sont remplies. Aucune observation n'a été enregistrée au 17 juin 2011 ;

Vu les documents annexés à la réclamation ;

Vu la Charte révisée, et notamment aux articles 11, 13, 16, 17, 19§8, 30, 31 et E ainsi libellés :

Article 11 – Droit à la protection de la santé

Partie I : « Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment :

- 1 à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente ;
- 2 à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé ;
- 4 à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents. »

Article 13 – Droit à l'assistance sociale et médicale

Partie I : « Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties s'engagent :

- 1 à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état ;
- 2 à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux ;
- 3 à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial ;

- 4 à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953. »

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 17 – Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique

Partie I : « Les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée. »

Partie II : « En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant :

- 1 a) à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin ;

b) à protéger les enfants et les adolescents contre la négligence, la violence ou l'exploitation ;

c) à assurer une protection et une aide spéciale de l'Etat vis-à-vis de l'enfant ou de l'adolescent temporairement ou définitivement privé de son soutien familial ;

- 2 à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire. »

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 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Partie I : « Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- a à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;
- b à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

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 sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») ;

Vu le Règlement du Comité adopté le 29 mars 2004 lors de la 201^e session et révisé le 12 mai 2005 lors de la 207^e session, le 20 février 2009 lors de la 234^e session et le 10 mai 2011 lors de la 250^e session (« le Règlement ») ;

Après avoir délibéré le 13 septembre 2011 ;

Rend la décision suivante, adoptée à cette date :

- 1. Médecins du Monde allègue que la France ne respecte pas les droits au logement, à la scolarisation des enfants, à la protection sociale et à la santé des Roms, essentiellement originaires de pays de l'Union européenne, vivant en France en situation de grande pauvreté, en violation des articles 11, 13, 16, 17, 19§8, 30 et 31 de la Charte révisée, seuls et/ou en combinaison avec l'article E.

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^{er} juillet 1999, la réclamation a été déposée sous forme écrite et concerne les articles 11, 13, 16, 17, 19§8, 30, 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^{er} juillet 1999.

3. En outre, la réclamation est motivée.

4. Le Comité observe également que, conformément aux articles 1 b) et 3 du Protocole, Médecins du Monde est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut consultatif 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. En ce qui concerne la compétence particulière de Médecins du Monde dans les domaines de la réclamation, qui n'est pas contestée par le Gouvernement, le Comité a examiné les statuts de l'organisation et constate que Médecins du Monde est une association de solidarité internationale qui a pour vocation de soigner les populations les plus vulnérables dans des situations de crise et d'exclusion ainsi que de dénoncer par ses actions de témoignage les atteintes aux droits de l'homme et plus particulièrement les entraves à l'accès aux soins. Le Comité considère par conséquent que l'organisation a soumis une réclamation entrant dans ses domaines de compétence et est ainsi particulièrement qualifiée au sens de l'article 3 du Protocole.

6. La réclamation est signée par M. Olivier BERNARD, Président de Médecins du Monde qui, aux termes de l'article 10 de ses Statuts, est habilité à représenter l'organisation requérante. Le Comité considère, par conséquent, que la réclamation satisfait à l'article 23 de son Règlement.

7. Par ces motifs, le Comité, sur la base du rapport présenté par Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY et sans préjuger de sa décision sur le bien-fondé de la réclamation,

DECLARE LA RECLAMATION RECEVABLE

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 du paragraphe 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 28 octobre 2011 un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

Invite Médecins du Monde à lui soumettre dans un délai qu'il fixera une réplique au mémoire du Gouvernement.

Invite les Parties au Protocole et les Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D du paragraphe 2 de la Charte révisée à lui transmettre avant le 28 octobre 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 28 octobre 2011.



Csilla KOLLONAY LEHOCZKY
Rapporteur



Luis JIMENA QUESADA
Président



Régis BRILLAT
Secrétaire exécutif