

MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE

AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES
À GENÈVE

36, ROUTE DE PREGNY
1292 CHAMBÉSY

JNL/cd

N° 2015-935734

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève présente ses compliments au Haut Commissariat aux droits de l'Homme et, se référant à la lettre de Mme Rita Izsak, Rapporteur spéciale sur les questions relatives aux minorités, mettant en cause la légalité d'une expulsion forcée présumée de 500 Roms à Ris Orangis, Ivry sur Seine et à la Porte d'Aubervilliers, a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la réponse du Gouvernement français.

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler au Haut Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.



Genève, le 22 septembre 2015

Haut Commissariat aux droits de l'Homme
Palais des Nations
1211 GENEVE 10

Réponse du gouvernement français aux questions de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies

I. Rappel de l'approche française d'inclusion des Roms

Conformément au cadre constitutionnel français qui ne reconnaît **pas de subdivision au sein du peuple français**, l'Etat aborde la question des « Roms » sans considération de leur origine ethnique mais par le seul biais de leur statut, qu'il s'agisse d'un statut d'itinérant pour les nationaux français (« Gens du voyage »¹) ou qu'il s'agisse d'un statut de migrant pour les ressortissants communautaires vivant en campements (« Roms »).

L'approche française se base sur la **nécessité d'assurer à chaque individu, sans distinction d'origine, de race ou de religion, le même accès aux libertés et droits fondamentaux**. Ainsi, les membres de la communauté rom de nationalité étrangère se voient appliquer les mêmes règles que tout autre ressortissant étranger en France. En particulier, ceux qui sont originaires d'un pays membre de l'Union européenne bénéficient du droit à la libre circulation. Le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois est en revanche, conformément aux règles européennes, soumis à des conditions précises, notamment à l'exercice d'une activité professionnelle ou à la possession de ressources suffisantes ainsi que d'une assurance maladie.

Les capacités d'intégration des Roms ont été renforcées par la décision du Gouvernement de lever progressivement les obstacles juridiques qui avaient été posés à l'accès au marché du travail des ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie, dont sont originaires la majorité des membres de la communauté rom présents en France, lors de l'adhésion de ces deux Etats à l'Union européenne. Ainsi, dès le 1^{er} octobre 2012, le Gouvernement a, par arrêté, élargi à 291 métiers, contre 150 auparavant, la liste de ceux auxquels les ressortissants roumains et bulgares pouvaient accéder librement. Les dernières restrictions ont ensuite été intégralement levées, de sorte que **depuis le 1^{er} janvier 2014, les membres de la communauté rom originaires de Roumanie ou de Bulgarie ont, comme tous les ressortissants de ces pays, le droit de travailler en France sans autorisation préalable**.

Au titre de leur mode de vie spécifique, **les Roms font également l'objet de diverses mesures adaptées visant à les aider à accéder au droit commun**, notamment en matière d'emploi, de logement, d'éducation et de santé.

Naturellement, les membres de la communauté rom, au même titre que l'ensemble des personnes présentes sur le territoire français, qu'ils soient nationaux ou ressortissants étrangers, sont astreints au respect des lois et de l'ordre public. En particulier, ils ne sont donc ni protégés ni davantage la cible des opérations de police visant, en exécution de décisions judiciaires ou de mesures visant à conjurer un péril, à faire cesser les occupations illicites de terrains publics ou privés.

¹ Les personnes itinérantes de nationalité française sont des « Gens du voyage », terme qui désigne une population caractérisée par son mode de vie spécifique : l'habitat traditionnel en résidence mobile.

A cet égard et de manière générale, une nouvelle **politique interministérielle d'anticipation et d'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites** a été définie par la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Cette politique est pilotée par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), directement rattachée au Premier ministre et qui a pour mission de coordonner les activités des différents ministères concernés ainsi que de servir d'interface avec le monde associatif (représentants des communautés roms et des Gens du voyage notamment).

II. L'application de la circulaire du 26 août 2012 au niveau local et régional

La circulaire du 26 août 2012 **vis** à **concilier les impératifs d'ordre et de santé publics avec la nécessité d'assurer à chaque individu le même accès aux libertés et droits fondamentaux**. Les évacuations menées se font dans un cadre légal² et dans l'intérêt de la santé et de la sécurité des habitants des campements illicites, qui ne peuvent pas être garanties sur les lieux de ces campements. Elles sont précédées d'un diagnostic social permettant notamment d'offrir des alternatives de logement adaptées aux personnes et familles concernées et autres mesures d'accompagnement.

Il revient localement aux services de l'État, en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations, d'apporter une réponse globale, circonstanciée, adaptée à la situation des personnes et des familles concernées. Le respect des principes fondateurs de la République française appelle à traiter de façon égale et digne toute personne en situation de difficulté sociale.

Les préfets doivent, dès l'installation d'un campement, établir un diagnostic en matière de santé, d'emploi, de scolarisation des enfants. Ils doivent également prévoir l'hébergement d'urgence, avant de procéder au démantèlement d'une installation illégale.

En matière d'hébergement et de logement, l'ensemble des outils existants peut être mobilisé, depuis les dispositifs d'urgence, notamment pour les personnes les plus vulnérables, jusqu'à, éventuellement, la mise en place de structures d'accueil provisoires en lien avec les collectivités territoriales.

En France, les autorités locales se divisent entre d'une part les services déconcentrés de l'Etat et d'autre part les acteurs locaux élus dans les collectivités territoriales.

Dans le cadre de sa mission en matière d'anticipation et d'accompagnement des démantèlements des campements illicites, la DIHAL a mis en place **deux réseaux et groupes rassemblant les autorités locales correspondant aux deux catégories d'acteurs locaux : les « points de contacts » départementaux, et le groupe des « élus volontaires »**.

² Sauf en cas de danger ou de risque sanitaire immédiat, les décisions d'expulsion des terrains ou locaux occupés illégalement sont prononcées par un juge.

Les « points de contacts » départementaux de la DIHAL sont majoritairement des hauts fonctionnaires de l'Etat (directeurs de cabinet de préfets, sous-préfets chargés de missions ou directeurs départementaux de la cohésion sociale). La DIHAL les réunit une fois par trimestre.

Le deuxième groupe d'acteurs locaux rassemble les élus dits « volontaires » qui mettent en place des actions visant l'intégration des populations vivant en campements. Ces élus ont été réunis à 4 reprises depuis la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012.

Ces réunions permettent de faire connaître, et de mettre à disposition des acteurs locaux, les outils existant pour appliquer la circulaire d'août 2012 et participer à l'accompagnement des familles vivant dans les campements vers le droit commun (scolarisation des enfants, accompagnement vers l'emploi et le logement, accès aux soins). Ces rassemblements sont aussi l'occasion pour les participants d'échanger à propos des difficultés et obstacles rencontrés. La DIHAL organise l'intervention de certains opérateurs ou présente des exemples de bonnes pratiques à l'œuvre dans des territoires afin d'outiller les autorités locales sur ces questions. Dernièrement, l'Agence Nationale pour l'Habitat a présenté les outils de droit commun relatifs à la résorption de l'habitat indigne (RHI) et leur possible utilisation dans des campements.

L'équipe de la DIHAL chargée des questions des campements illicites s'est aussi déplacée dans une dizaine de territoires en 2014 : Strasbourg, Dijon, Nantes, Lille, Lyon, Toulouse, Grenoble, Bordeaux, Montpellier et en Ile-de-France. Ces visites ont été l'occasion de rencontrer les élus et les services de l'Etat, afin d'échanger sur les actions mises en œuvre pour la résorption des campements et l'accompagnement social des familles y vivant.

En plus des moyens relevant du droit commun dans tous les domaines relatifs à l'accompagnement et à l'insertion (à titre d'exemple, **pour le seul domaine de l'hébergement, l'État consacre un budget annuel de 1,5 milliard d'euros**), **le gouvernement français a dédié depuis 2013, dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, une enveloppe annuelle spécifique de 4 millions d'euros pour soutenir les actions d'accompagnement social et de relogement des habitants de campements.**

Cette enveloppe permet de soutenir des **projets d'accompagnement social global et individualisé**, par l'accès aux droits, la prise en charge scolaire, le parcours de soins, l'accès à l'emploi, et l'accompagnement des personnes ou familles vers des formes d'habitat pérenne, notamment par la mise en œuvre de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS)³. **En 2013, les 44 projets soutenus par ces crédits, répartis dans 13 régions, ont permis à 395 personnes d'accéder à un logement, à 639 personnes d'accéder à un hébergement, à 908 enfants d'être scolarisés, à 303 personnes d'accéder à un emploi durant l'année, à 511 personnes de bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi, et à 1 910 personnes de bénéficier d'une médiation sanitaire.** En 2014, 61 projets ont été soutenus dans 16 régions

³ Les MOUS associent localement des équipes pluridisciplinaires (action sociale et logement) pour concevoir et mettre en œuvre des " solutions logements " adaptées aux besoins de personnes défavorisées.

différentes ; l'évaluation de leurs résultats est en cours. **Pour 2015, 47 projets sont soutenus dans ce cadre.**

Pour appuyer les acteurs locaux dans la mise en œuvre de leurs actions, **le gouvernement français a, en outre, confié le volet logement de la mise en œuvre de la circulaire de 2012 à l'opérateur ADOMA⁴ en mars 2014.** ADOMA peut être sollicité par les préfets pour agir en tant que maître d'ouvrage pour l'accompagnement social, mais aussi pour mettre à disposition les capacités dans son parc de logement social. Il s'agit d'un outil supplémentaire pour favoriser l'accès au logement pour les habitants des campements illicites.

La DIHAL a élaboré différents outils mis à disposition des acteurs locaux. Parmi ces outils, un vade-mecum a été diffusé afin d'accompagner les autorités locales pour l'application de la circulaire du 26 août 2012. Un guide pour la réalisation des diagnostics sociaux, nécessaires avant chaque évacuation comme le préconise la circulaire, a par ailleurs été mis à disposition des autorités locales. Celui-ci est une analyse des diagnostics réalisés en 2013, permettant de dresser une étude fine de la population des campements et de leurs caractéristiques. Des recommandations ont aussi été émises pour la réalisation de diagnostics sociaux conformes aux exigences de la circulaire.

En outre, **la DIHAL a engagé un travail d'encouragement au développement de coopérations transnationales entre les collectivités françaises et les collectivités roumaines pour l'inclusion des personnes vivant en campements.** La DIHAL participe à un groupe de travail mis en place par le Ministère des affaires étrangères rassemblant des collectivités françaises et des associations volontaires pour mettre en œuvre des projets de coopération dans le domaine de la cohésion sociale avec des collectivités roumaines.

Enfin, **la DIHAL organise des ateliers d'échanges où sont réunis les acteurs concernés par ces politiques d'intégration : autorités locales, élus, associations, etc.** Ces ateliers sont l'occasion de partager les expériences et les avancées mises en œuvre par certains acteurs dans les territoires.

➤ Le défi principal de l'accès au logement

Conformément au droit interne, le gouvernement français assure notamment l'hébergement d'urgence de toute personne vulnérable, en situation de détresse médicale, psychique et sociale (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles).

Le respect de cette obligation s'effectue sous le **contrôle du juge**, qui vérifie si l'administration a organisé l'opération d'évacuation dans des conditions permettant, « dans toute la mesure du possible », de préserver la situation individuelle des personnes intéressées (Conseil d'Etat, ordonnance du 19 novembre 2012, M. Ioan Moldovan, n°364444) et s'il ne peut lui être reproché une carence caractérisée. Pour effectuer son contrôle, le juge administratif tient compte dans chaque cas d'espèce :

⁴ Adoma, qui a deux principaux actionnaires - l'Etat (57%) et la Société nationale immobilière (42,7%) - met son expertise en matière de logement social à disposition des collectivités territoriales.

- des moyens dont dispose l'administration et des diligences entreprises par celle-ci ;
- des diligences accomplies par les personnes évacuées ;
- de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée ;
- de l'adaptation des locaux à la situation de l'intéressé.

Les réponses apportées aux populations évacuées dans le cadre de l'application de la circulaire du 26 août 2012 **dépendent en grande partie des caractéristiques socio-économiques des territoires concernés, en particulier de l'offre d'hébergement et de logement disponible.** Une difficulté majeure réside ainsi dans le fait que la grande majorité des campements illicites sont concentrés dans des territoires qui cumulent de nombreux handicaps. Ces handicaps expliquent en grande partie les contrastes constatés dans les solutions proposées, en dépit des efforts importants, notamment financiers, engagés par les services de l'Etat et les collectivités locales, en faveur de l'insertion des populations migrantes vivant dans les campements illicites.

III. Précisions sur les évacuations mentionnées par la Rapporteuse spéciale et le respect des obligations françaises en matière de droits de l'Homme

Chaque évacuation mentionnée par la Rapporteuse spéciale a été effectuée soit suite à une décision de justice, soit suite à un arrêté municipal en raison de danger ou de risque sanitaire immédiats. En l'espèce, tous les terrains mentionnés étaient occupés illégalement. De manière générale, les personnes concernées sont informées du fait qu'elles doivent quitter le terrain ou les bâtiments occupés, et ont la possibilité de contester cette décision devant le juge compétent. Les personnes concernées par ces évacuations se sont vues proposer des solutions d'hébergement et autres mesures d'accompagnement, conformément à la législation interne, et au regard des moyens disponibles. Dans les cas où les moyens disponibles étaient malheureusement insuffisants pour répondre à tous les besoins⁵, la priorité a été donnée aux personnes identifiées comme particulièrement vulnérables (familles avec jeunes enfants notamment) lors du diagnostic social.

1. Évacuation d'un campement illicite à Ris-Orangis (7 juillet 2015)

Le 9 décembre 2014, le tribunal de grande instance d'Evry a prononcé l'expulsion des occupants du campement illicite pour occupation du terrain sans droit ni titre. Cette décision a été notifiée aux personnes concernées le 10 juin 2015 (avec un délai laissé aux occupants pour partir spontanément fixé au 30 juin) et n'a pas fait l'objet d'appel.

⁵ Certains départements font en effet face à une très forte demande en matière de logements sociaux (78 000 demandeurs pour le département de la Seine-Saint-Denis par exemple), bien supérieure à l'offre disponible.

Conformément aux dispositions de la circulaire du 26 août 2012, un diagnostic social a été établi préalablement à l'évacuation : 45 ménages ont été recensés (175 personnes dont 85 enfants). Certaines personnes ayant quitté le site suite à l'établissement du diagnostic social, l'évacuation a finalement concerné 53 personnes (18 familles).

Dans la limite des places disponibles, des hébergements de proximité ont été proposés aux 18 familles concernées, ainsi qu'à celles qui avaient été recensées avant l'évacuation mais qui n'étaient déjà plus présentes.

Les 45 ménages recensés initialement se sont ainsi vus proposer des solutions d'hébergement. Toutefois, malgré les solutions proposées :

31 ménages ne se sont pas présentés à l'hôtel,

4 ménages ont refusé l'orientation à l'hôtel,

6 ménages n'ont pas prolongé leur prise en charge, passée la première séquence de 8 jours,

4 ménages ont refusé le placement en abri de nuit après la première séquence de 8 jours.

De ce fait, les 45 ménages ont tous quitté à ce jour les hébergements qui leur avaient été proposés.

2. Évacuation de bâtiments occupés avenue Victor Hugo à Aubervilliers (8 juillet 2015)

Cette évacuation concernait des personnes installées depuis la fin de l'année 2014 dans **des bâtiments vétustes et délabrés, présentant des risques d'effondrement, et dont certaines parties contiennent de l'amiante.**

Les occupants avaient construit des baraquements de fortune à l'intérieur de ces anciens entrepôts industriels, aux conditions sanitaires et d'hygiène non propres à l'habitation : les sols étaient humides, voire inondés, et des installations électriques sauvages et sans protection traversaient les baraquements. Enfin, les risques encourus en matière de chute de matériaux, d'incendie et d'électrocution étaient sérieux.

L'évacuation, qui s'est déroulée le 8 juillet 2015, résulte d'une procédure fondée sur **un arrêté municipal de péril imminent** notifié aux occupants le 28 avril 2015, leur ordonnant l'évacuation définitive du site dans les 72 heures. En application de la procédure relative à l'habitat dégradé, le maire a prescrit au propriétaire les travaux de réparation ou de démolition nécessaires au maintien de la sécurité publique, lui enjoignant en l'espèce d'évacuer l'immeuble et de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter toute réoccupation.

Le 22 mai 2015, le maire a sollicité le concours de la force publique, dont le principe lui a été accordé par le préfet le 9 juin 2015.

Cet arrêté municipal, notifié aux occupants par affichage sur la façade de l'immeuble, n'a pas fait l'objet de recours contentieux dans le délai de deux mois qui s'achevait le 28 juin 2015.

20 personnes étaient encore présentes sur le site le jour de l'évacuation, après avoir été jusqu'à un maximum de 150. Les services de l'État ont été en capacité de proposer des hébergements pour trois familles avec enfants identifiées comme vulnérables : en tout, 7 adultes, 3 bébés et 1 adolescent ont ainsi trouvé une solution d'hébergement d'urgence.

3. Évacuation d'un campement illicite situé à Ivry-sur-Seine (9 juillet 2015)

L'évacuation de ce campement est intervenue au terme d'une procédure judiciaire engagée par l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), propriétaire du site, en application d'un jugement du Tribunal Administratif de Melun, rendu le 23 décembre 2013 et notifié le 9 janvier 2014, enjoignant aux occupants de libérer les lieux dans un délai de trois mois, et suite à la demande de concours de la force publique du 7 mai 2015 du directeur de l'AP-HP auprès du préfet du Val-de-Marne.

Les personnes présentes sur ce campement étaient installées depuis plusieurs années et, **dès 2013, un dispositif d'insertion a été élaboré**, après réalisation d'un diagnostic social, pour permettre d'assurer l'insertion et l'accompagnement de ces familles.

Dans ce cadre, un comité de pilotage associant l'État, les collectivités locales et le collectif a été créé. Ce premier projet d'insertion a permis la **prise en charge de nombreuses familles préalablement à l'évacuation**, selon des modalités de relogement adaptées aux besoins.

Une association a été chargée d'identifier les familles acceptant de s'engager dans un processus d'insertion et a mené un projet ayant abouti à la prise en charge de :

- **22 familles** (50 adultes et 42 enfants) sont hébergées dans divers bâtiments appartenant à la commune d'Ivry-sur-Seine (soit des relogements en appartement, soit des logements partagés situés dans des bâtiments rénovés de l'ancienne gendarmerie de la commune), tandis que **17 autres familles** (36 adultes et 28 enfants) sont prises en charge dans le cadre du droit commun par le Conseil départemental et/ou l'État.
- **10 autres ménages** (26 adultes et 32 enfants) doivent encore être hébergés dans un village d'insertion réalisé par l'association Emmaüs Habitat. Ces familles sont actuellement hébergées en hôtel à Ivry-sur-Seine ou aux abords d'Ivry-sur-Seine dans l'attente de l'ouverture du village d'insertion à l'automne 2015.

Ces personnes ont été relogées avant la date d'évacuation, et sont aujourd'hui encore accompagnées par l'association, les services de l'État et des collectivités locales.

Un **second projet d'insertion spécifique** a été mis en place pour **12 ménages** (26 adultes) identifiés par les collectifs, et qui ne s'étaient pas engagés dans le premier programme d'insertion. Ces personnes sont actuellement encore suivies dans le cadre de la plate-forme régionale d'Accueil Information Orientation Suivi (AIOS) mise en place à l'initiative du Préfet de la Région Île-de-France en janvier 2015.

Oltre la mise en œuvre de ce dispositif partenarial d'insertion, **des mesures ont été prises par les services de l'État pour proposer, le jour de l'évacuation, des solutions d'hébergement en hôtel aux personnes encore présentes sur le campement.**

Les personnes présentes sur le site le jour de l'évacuation ont toutes bénéficié de propositions de mise à l'abri. Celles qui les ont acceptées, ont été amenées jusqu'à leur hôtel en bus. 18 familles sur 24 ont accepté les propositions de mise à l'abri, soit 64 personnes (34 adultes et 30 enfants) sur 87 personnes (47 adultes et 40 enfants).

S'agissant des enfants, ils ont été pris en considération dans le cadre du dispositif global d'insertion et de relogement et/ou d'hébergement en hôtel. **Chaque fois que possible, il a été recherché un rapprochement entre le lieu de relogement ou d'hébergement et le lieu de scolarisation de l'enfant.**

4. Évacuation d'un campement illicite situé à La Courneuve (27 août 2015)

Cette évacuation a concerné environ 300 personnes dont 120 enfants, composant 80 ménages. Elle visait à mettre en œuvre la décision du tribunal de grande instance de Bobigny du 18 février 2015 prononçant l'expulsion des occupants sans droit ni titre de ce terrain, le délai laissé aux occupants pour partir spontanément ayant été fixé au 15 août 2015.

Le projet alternatif à l'évacuation proposé par les associations n'a pas été retenu par les autorités locales qui ont considéré qu'il n'était pas réaliste et reviendrait à pérenniser l'installation de ce campement, installé en bordure d'autoroute, présentant des conditions sanitaires et sécuritaires insatisfaisantes.

Un diagnostic social a été réalisé préalablement à cette évacuation.

Le jour de l'évacuation, 12 hébergements d'urgence ont été proposés aux personnes identifiées comme particulièrement vulnérables.