

An abstract painting with warm, earthy tones of orange, yellow, and green. A small, vibrant red flower is visible on the left side. The texture is visible, suggesting a thick application of paint.

Le droit au logement des Roms et des Gens du voyage en Europe

Édition spéciale de Housing Rights Watch

HIVER 2010



**HOUSING
RIGHTS
WATCH**

Table des matières

Editorial – Le droit au logement des Roms en Europe	2
La discrimination et la ségrégation ethniques dans l'accès au logement comme violation des droits personnels – cas de litiges stratégiques à Kladno, République tchèque	3
Le droit à l'habitat des Gens du voyage	8
Le droit au logement en France des Roms citoyens de l'UE ..	11
La violation du droit au logement des Roms en Roumanie: aperçu général et étude de cas.....	15
La Discrimination, le Droit au logement et la population Rom en Espagne	18

Editorial

Le droit au logement des Roms en Europe

Le logement est reconnu comme un droit fondamental partout en Europe. Le droit à un logement adéquat fait partie de la législation internationale. Il est inscrit dans la Déclaration des droits de l'Homme des Nations unies et dans les principaux Traités internationaux et européens en matière de droits de l'Homme.

En Europe où un grand nombre de Roms et de Gens du voyage continue à vivre dans des conditions insalubres, bien en dessous même des critères minimaux en matière de logement adéquat, il est urgent d'attirer l'attention sur la concrétisation du droit au logement. Aux termes de la législation sur les droits de l'Homme, les états ont l'obligation légale de faire des démarches « par tous les moyens appropriés » pour protéger, respecter et exécuter le droit humain au logement. Bien qu'il soit reconnu que des contraintes dues aux limites des ressources disponibles autorisent une concrétisation progressive de ce droit, la législation internationale impose également des obligations qui ont un effet immédiat. L'une des obligations, particulièrement importante pour les Roms, est que le droit au logement « s'exerce sans discrimination ». La discrimination directe et indirecte à l'égard des Roms reste toutefois largement répandue.

Les violations du droit au logement des Roms et des Gens du voyage prennent des formes diverses et les exemples abondent en la matière. Aux termes des mécanismes de contrôle des droits de l'Homme au niveau international et européen, on observe que les Roms vivent dans de mauvaises conditions de vie, souvent dans des bidonvilles et des campements temporaires sordides dans des zones ségréguées et dangereuses du point de vue de l'environnement, sans accès aux services publics, aux emplois ou aux écoles. Le manque de sécurité d'occupation est le principal problème de logement auquel sont confrontés les Roms et les Gens du voyage. Cela rend les Roms et les Gens du voyage vulnérables aux expulsions arbitraires et forcées, au harcèlement et à d'autres menaces.

Avoir accès à un logement adéquat est une condition préalable de la jouissance des droits de l'Homme les plus fondamentaux. C'est essentiel pour pouvoir mener une vie digne et pour rompre le cycle de l'exclusion, de la ségrégation, des privations que vivent nombre de Roms et de Gens du voyage.

Housing Rights Watch a choisi de consacrer un numéro spécial à la question du droit au logement des Roms. Les articles de cette publication présentent, d'un point de vue juridique, la situation des Roms en matière de logement dans cinq Etats membres de l'UE. Dans le premier article, Kateřina Hrubá partage son expérience et les enseignements tirés du contentieux stratégique en République tchèque par le biais de l'exemple d'une affaire de ségrégation résidentielle. Dans l'article suivant, Nicolas Bernard et Céline Romainville décrivent la législation belge et les problèmes qui découlent de la non reconnaissance des caravanes en tant que logements. L'article montre comment les règles d'urbanisme ne réussissent pas à répondre aux besoins des Gens du voyage et renforcent la stigmatisation qu'ils subissent de la part du reste de la société. Adeline Firmin et Noria Derdek expliquent quant à elles en quoi les conditions et les restrictions spécifiques empêchent les citoyens roms de l'UE d'accéder au droit au logement en France. Vasile Galbea présente trois cas d'expulsions forcées en Roumanie. Dans aucun des cas les communautés n'ont été impliquées dans la recherche d'alternatives à l'expulsion. Même si ces alternatives étaient proposées, elles ne l'étaient que sous la forme de logements roms ségrégués et situés dans des zones dangereuses sans services de base ni infrastructures. Dans son article final, Guillem Fernández Evangelista analyse les cadres juridiques espagnol et catalan qui ont contribué dans une large mesure à l'intégration résidentielle de la population rom d'Espagne.

Housing Rights Watch souhaite adresser ses remerciements et sa gratitude à toutes les personnes qui ont contribué à cette publication.

Letters to Housing Rights Watch Si vous souhaitez nous faire part de vos idées, réactions et remarques, n'hésitez pas à nous contacter aux adresses suivantes: dalma.fabian@feantsa.org ou housingrightswatch@gmail.com

Les articles de cette publication ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la FEANTSA et de la Fondation Abbé Pierre. Les articles peuvent être cités pour autant que leur source soit citée.

La discrimination et la ségrégation ethniques dans l'accès au logement comme violation des droits personnels – cas de litiges stratégiques à Kladno, République tchèque

Par KATEŘINA HRUBÁ, ZŠvůle práva, République tchèque

Les Roms en République tchèque (RT)

La minorité rom constitue la plus grande minorité nationale en RT puisque selon des estimations fiables, le nombre de Roms s'élève de 150.000 à 300.000 (soit 1,4 à 2,8 % de la population totale de la RT).¹ Un niveau de discrimination important à l'égard des Roms persiste, en particulier dans le domaine de l'éducation, du logement, de l'emploi et de l'accès à d'autres biens sociaux importants, de la part d'entités privées, mais également de la part des autorités de l'administration publique.² Les pratiques discriminatoires des propriétaires (les propriétaires privés ainsi que les municipalités) entravent l'égalité d'accès des Roms à un logement adéquat et il existe pas moins de 300 localités où l'on trouve des Roms socialement exclus en RT.³ Les logements insalubres ont un impact négatif sur la santé de la population rom.⁴ Le status quo ou la dégradation progressive de la situation de la minorité rom est claire si l'on compare les chiffres actuels avec les don-

nées similaires des dix années passées. On peut considérer cela comme un indicateur du fait que les instruments d'intégration mis en œuvre jusqu'à présent ne sont pas suffisants.⁵ La protection juridique contre la discrimination systématique et d'autres actions illégales entreprises par l'administration publique, l'état et les entités privées n'est, pour ainsi dire, pas à la portée de la plupart des Roms tchèques.⁶

L'approche discriminatoire de l'administration publique apparaît principalement dans le domaine du logement, les Roms n'ayant pratiquement pas d'autre choix que de louer des appartements appartenant aux villes ou aux municipalités.⁷ Ils font l'objet de discrimination quand ils font une demande d'appartement, leurs contrats sont modifiés de façon illégale à leur désavantage et les familles sont forcées d'intégrer des bâtiments malsains du point de vue de l'hygiène et situés à l'écart, à la périphérie des villes ou des régions. Les représentants de la ville, en tant que membres de l'administration

1 Les estimations officielles de la population de Roms fournies par le Conseil gouvernemental tchèque pour les minorités nationales sont disponibles à l'adresse <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=16149>. Le chiffre total de la population tchèque, selon le Bureau tchèque des statistiques (<http://www.czso.cz/>), s'élève à 10.515.818 (données pertinentes au 30 juin 2010).

2 La situation vulnérable persistante des Roms a été confirmée entre autres dans le cadre de Rapports sur l'état des droits de l'Homme en République tchèque en 2008 et en 2009, dans des Rapports sur la situation des communautés Roms en République tchèque en 2008 et en 2009 et dans des Rapports sur la situation des minorités nationales en République tchèque en 2009. 26,70% de tous les élèves roms qui fréquentent l'école primaire reçoivent un enseignement basé sur le Programme cadre d'éducation primaire pour les enfants ayant une légère déficience mentale alors que seuls 2,17% des élèves non roms suivent ce programme de qualité inférieure. Le suivi du Programme cadre d'éducation, mis en œuvre par l'Institut pour l'information en matière d'éducation en 2009, a confirmé que l'on donnait de façon persistante moins de possibilités aux enfants roms dans le cadre du système éducatif ainsi que le fait qu'ils faisaient l'objet de ségrégation (Rapport sur la situation des communautés Roms en République tchèque en 2009, p. 38 à 44). Le niveau de chômage a atteint, selon des estimations fiables, 70 à 100% dans les localités où se trouvent des Roms socialement exclus, en comparaison du taux moyen de chômage qui s'élevait à 8% en 2009 en République tchèque (Rapport sur la situation des communautés Roms en République tchèque en 2009, p. 48).

3 L'analyse des localités où se trouvent des Roms socialement exclus en République tchèque et sur la capacité d'absorption des participants impliqués dans ce domaine, GAC Ltd., 2006, a permis de repérer près de 300 localités de Roms exclus dont les logements étaient insalubres. L'analyse, y compris la Carte interactive des localités de Roms socialement exclus est consultable à l'adresse <http://www.esfcr.cz/mapa/index.html>. Le suivi à long terme de la situation dans les localités de Roms – Localités tchèques, GAC Ltd 2009 a confirmé que le manque de logements adéquats et de logement sociaux/de logements pour les familles en crise faisait partie des problèmes les plus urgents des Roms en RT, disponible à l'adresse <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komuniti/dokumenty/koncepcie-romske-integrace-na-obdobi-2010-2013-71187/>. - Le Haut Commissaire des Nations unies pour les Droits de l'Homme, Navi Pillay, a exprimé sa préoccupation quant à la détérioration de la situation des Roms en République tchèque lors de la présentation de son Rapport le 5 mars 2010, cité à l'adresse : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33967&Cr=pillay&Cr1>.

4 La Population rom et la santé – République tchèque – Rapport national 2009, un des résultats de l'étude internationale comparative SASTIPEN, La santé et la population rom.

5 Le gouvernement tchèque reconnaît l'effondrement des communautés de Roms socialement exclus et leur position défavorable au sein de la société tchèque et ce, depuis très longtemps. La minorité tchèque n'est toujours pas acceptée par la majorité de la société et est confrontée à des discriminations importantes (inclus dans la Déclaration gouvernementale à l'occasion de l'adoption du Concept de l'intégration des Roms pour la période 2010 – 2013, disponible à l'adresse <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komuniti/dokumenty/koncepcie-romske-integrace-na-obdobi-2010-2013-71187/>). - Le Haut Commissaire des Nations unies pour les Droits de l'Homme, Navi Pillay, a exprimé sa préoccupation quant à la détérioration de la situation des Roms en République tchèque lors de la présentation de son Rapport le 5 mars 2010, cité à l'adresse : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33967&Cr=pillay&Cr1>.

6 La RT manque d'une réglementation sur l'aide juridique à prix modéré ou gratuite (pour plus d'informations sur les dernières tentatives de préparation de la Loi sur l'aide juridique gratuite et sur le problème du manque d'accès des personnes marginalisées à l'aide juridique et à la justice en République tchèque, voir p.ex. www.opu.cz/index.php?option=com_docman&task=doc...gid=90 ou http://www.pili.org/2005r/dmdocuments/CzechUpdate_Bukovska.pdf).

7 Dans la majorité des cas, les appartements à louer sur le marché privé sont inaccessibles aux Roms en situation de faiblesse sociale parce que les propriétaires d'appartements ne veulent pas louer leur bien à des Roms, à l'exception de logements à prix exorbitants dans des dortoirs ou de très vieilles maisons. Les propriétaires de ces biens profitent de la situation inégalitaire des Roms sur le marché et du fait que les Roms n'ont pas d'autre choix que d'accepter ces conditions désavantageuses. – La Ségrégation résidentielle, Université Charles à Prague, Faculté des sciences et le Ministère du développement, 2010, le chapitre sur « la ségrégation des habitants roms », p. 88 à 90.

publique, introduisent une politique systématique de déplacement des citoyens « inopportuns » et « indésirables » pour faire plaisir à la majorité de la population.⁸ L'état tchèque – bien qu'il reconnaisse la situation – reste passif et l'argument avancé est que les autorités de l'état ne peuvent pas intervenir dans les pouvoirs autonomes des municipalités.

Le contentieux stratégique en tant qu'outil potentiel de changement social systémique

Les organisations non gouvernementales en RT œuvrent à l'amélioration de la situation des Roms principalement par le biais du travail social, des activités éducatives et, dans une moindre mesure, via des services de conseils socio juridiques. De tels instruments, utilisés seuls, n'ont toutefois pas le potentiel d'amorcer un changement significatif de la situation. En créant une « pratique de la bonne défense » auprès des tribunaux et en entamant un débat public en communiquant auprès des médias les résultats des recours introduits, les litiges stratégiques ont pour objectif, par le biais d'affaires soigneusement choisies, d'amorcer un changement dans l'application et dans les pratiques décisionnelles des institutions administratives et judiciaires. Les tribunaux tchèques doivent exprimer clairement le fait que les municipalités tchèques ne peuvent pas créer des ghettos où les Roms sont exclus socialement et que l'état tchèque est obligé d'intervenir, puisqu'il s'agit d'une violation grave de la législation nationale et internationale. Le contentieux stratégique permet de faire le lien entre la représentation juridique des individus roms victimes de discrimination et de ségrégation, et l'objectif stratégique de parvenir à un changement social systémique en faveur de l'intégration de la minorité rom. La représentation juridique commence par une connaissance

approfondie du terrain. Elle est proposée aux clients dont le statut correspond à un modèle défini (avec un potentiel stratégique)⁹ et qui veulent coopérer à la lutte de longue haleine pour parvenir à une solution juridique de leur situation de vie.

Ville statutaire de Kladno – un exemple parmi tant d'autres

Kladno est une ville de taille moyenne située près de la capitale, Prague¹⁰. Elle est une illustration de la ségrégation résidentielle persistante en raison de la discrimination ethnique. Les Roms ont été chassés des quartiers ethniquement mixtes et ont dû intégrer des unités de logements vétustes et ségrégués, certains d'entre eux n'étant même pas prévus pour y habiter de façon permanente. Les allégations des représentants de la ville selon lesquelles ils étaient tous débiteurs ou exprimaient volontairement le souhait de vivre avec d'autres Roms ne reflétaient pas la réalité. Nombre des Roms concernés n'avaient pas de contrat de bail auparavant et ne souhaitaient pas vivre dans un environnement exclusivement rom. Malgré cet état de fait, ils ont été déplacés vers des environnements où seule l'ethnicité les lie aux autres habitants.¹¹

Un endroit appelé « l'usine d'emballage de viande » (« Maso-kombinat » en tchèque) est actuellement habité uniquement par des Roms qui y vivent dans des conditions insalubres et paient des loyers élevés à la ville. Deux familles de Roms, clients de ŽSvule prava dans deux affaires de contentieux stratégique, ont été expulsés de leur logement précédent en raison du projet de la ville de transformer ces habitations en maison de retraite (dans un cas) et en raison du manque de sécurité du bâtiment qui soi-disant s'enfonçait dans le sol (dans l'autre cas). La seule proposition faite aux familles a été d'aller vivre dans l'usine d'emballage de viande, bien qu'elles pouvaient payer un loyer dans un logement « normal » de

8 La perception très négative de la minorité rom de la part de la majorité de la population persiste, comme l'indiquent les résultats d'une étude représentative sur l'opinion publique d'avril 2010 : 82 % des Tchèques perçoivent négativement les relations avec la minorité rom. Selon les résultats de cette recherche menée au cours du mois d'avril 2010 par le Centre de recherches sur l'opinion publique (Centrum pro výzkum veřejného mínění, CVVM), les relations avec la minorité rom étaient qualifiées de « mauvaises » par 82 % des personnes interrogées, et 33 % d'entre elles les qualifiaient de « très mauvaises ». Seuls 13 % des Tchèques qualifiaient les relations avec les Roms de « bonnes ». Selon le CVVM, l'opinion s'est détériorée de façon systématique depuis 2006. À l'époque, 69 % des Tchèques évaluaient la coexistence entre la minorité rom et les non rom de façon négative, alors que 22 % la considéraient de façon positive. Les résultats concernant la période de 1997 à 2010 montrent que la proportion de perceptions négatives des Roms est la plus mauvaise enregistrée au cours des 14 dernières années (elle est passée de 66 à 85%). – Ces résultats sont disponibles à l'adresse <http://www.cvvm.cas.cz/index.php?lang=0&disp=zpravy&r=1&shw=101037>.

9 Il s'agit de ce que l'on appelle une cause dont la solution fait jurisprudence, c. à d. que la question est sans précédent (jamais résolue par une décision de justice ou alors que de nouveaux faits ou un changement de la loi donne lieu à un problème qui justifie un nouveau litige), que le cas illustre une violation systémique typique des libertés et des droits fondamentaux qui doit être portée à la connaissance des tribunaux, que le cas aura un impact plus large et va mener à un changement systémique au-delà de la justice rendue au justiciable à titre individuel, que des faits dans l'affaire présentent de bonnes probabilités que l'on va gagner le procès, que les clients sont sympathiques, que l'affaire peut être partagée avec des collaborateurs en termes de sources et d'expertise.

10 Vous pouvez trouver des informations de base concernant Kladno également en français à l'adresse <http://www.mestokladno.cz/FR/>

11 Le processus a été confirmé p.ex. par l'Analyse des localités où se retrouvent des Roms socialement exclus en République tchèque et sur la capacité d'absorption des participants impliqués dans ce domaine, GAC Ltd., 2006 (ainsi que la carte interactive sur les localités où se retrouvent des Roms socialement exclus à l'adresse : <http://www.esfcr.cz/mapa/index.html>); Les rapports finaux de la recherche : L'analyse de la situation des enclaves de Roms socialement exclus dans la région de moyenne Bohême. Personnes dans le besoin (Clovek v tísní, o.p.s.), 2005 ; la recherche sur le terrain en Hyperréalité. Remarque sur la construction des médias d'une localité socialement exclue, Martin Ruzicka et Lukas Radostny, résultats de la recherche à long terme sur le terrain de localités socialement exclues ; La Faculté de philosophie, département d'anthropologie, Université de Bohême de l'Ouest, pour le Ministère du travail et des affaires sociales, 2004 ; Le plan communautaire des services sociaux de Kladno 2008 à 2010.

la ville et montraient un grand intérêt à vivre au sein de la population « générale ». Ils ont été déplacés à Masokombinat uniquement en raison de leur origine ethnique, en faisant fi de l'impact que cela pouvait avoir sur leur vie privée et leur vie de famille. Les appartements de Masokombinat sont en très mauvais état. Ils sont humides et moisissent quand la température baisse de l'automne au printemps. La localisation est totalement à l'écart de la vie de la ville, ne permet pas l'accès aux infrastructures, aux services, à l'éducation ou aux soins médicaux et est une source de stigmatisation généralisée et permanente. Tous les locataires qui vivent à Masokombinat sont stigmatisés aux yeux des autres habitants de Kladno, parce que l'endroit est considéré depuis de nombreuses années comme une « colonie de prisonniers », un lieu habité uniquement par des délinquants, des prostituées et des drogués.¹²

Une action en justice pour la protection des personnes a été introduite pour les deux affaires¹³, sur la base d'une violation des droits personnels des clients¹⁴ par la ville de Kladno, qui a appliqué un traitement discriminatoire, a manqué à ses obligations d'intégration des citoyens roms et à son devoir d'accorder une attention égale à tous ses concitoyens, et par l'état tchèque, qui n'a pas protégé ses citoyens roms contre de telles pratiques. Le but stratégique de l'action est que le tribunal statue sur le fait qu'une ségrégation sociale et locale sur la base de l'origine ethnique est une violation discriminatoire du droit à la protection des personnes, qu'il impose l'abandon des violations illégales du droit à la protection des personnes et qu'il annule les conséquences de cette intervention. Les actions démontrent que les sphères de la vie personnelle et du développement individuel ont été violées par la politique ségrégationniste de la ville. Un élément très significatif de l'action consiste à mettre en avant l'importance

des conséquences négatives de l'isolement social qui résulte des actes systémiques des institutions de l'administration publique. Les politiques ségrégationnistes des municipalités représentent des violations des droits humains fondamentaux, comme le droit à la libre circulation et le droit de résidence ainsi que le droit au respect de la vie privée et de la vie de famille. L'objectif est d'obtenir un dédommagement financier pour les dommages immatériels causés.

Selon le Code civil tchèque, une action liée à la protection personnelle prévoit que l'une des manières de corriger une situation illicite peut être de revenir à la situation qui prévalait auparavant. L'un des objectifs de l'action est de déterminer les devoirs d'une municipalité en termes d'intégration des codemandeurs roms en leur proposant un logement dans des conditions générales et de mixité ethnique.¹⁵

Les points essentiels et innovants de la plainte

- Dans les deux cas, les autorités municipales respectives ainsi que l'état tchèque sont les parties défenderesses. Les autorités municipales sont appelées à répondre de leur conduite illicite dans le cadre de leurs pouvoirs séparés (autonomes) et l'état, quant à lui, est appelé à répondre des infractions dans le cadre des pouvoirs de l'administration de l'état. De cette façon, la plainte met l'accent sur un fait fréquemment laissé de côté qui est que la passivité illicite, c. à d. le manquement à agir comme on le devrait, doit être traitée de la même façon qu'une conduite activement illicite. L'argumentation juridique comprend les obligations internationales de l'état tchèque qui s'est engagé à éliminer la discrimination raciale et ethnique de son territoire quel que soit l'auteur de l'infraction.

12 Pour plus d'informations sur la localité de Masokombinat, vous pouvez consulter les références mentionnées à la note de bas de page n. 12, la description de la localité de Masokombinat est également incluse p.ex. dans la Conception de la prévention de la délinquance à Kladno pour les années 2009 à 2011; Le plan intégré de développement de Kladno Programme opérationnel intégré– Immobilier Kro ehlayv; conditions sociales et techniques du bâtiment Masokombinat Nr. 698. Points de départ et recommandations pour le développement du système de logement perméable à Kladno, L'Agence pour l'inclusion sociale des localités roms, juillet 2010.

13 L'affaire M.F. contre Kladno et la République tchèque en cours auprès du tribunal régional de Prague depuis le 31 juillet 2009 (dossier numéro 36 C 122/2009) et l'affaire A.K. et H.K. contre Kladno et la République tchèque en cours auprès du tribunal régional de Prague depuis le 31 juillet 2009 (dossier numéro 36 C 175/2009), actuellement jointes dans le cadre d'une seule action par décision du juge. En décembre 2010, la 5^e audience a eu lieu, la cour est actuellement en train d'examiner les preuves avancées.

14 Dans les deux cas, les actions ont démarré en juillet 2009, soit avant que la loi No. 198/2009 Coll. sur l'égalité de traitement et sur l'égalité des moyens de protection contre la discrimination (la loi anti discrimination) n'entre en vigueur légalement. Cette loi bannit entre autre explicitement la discrimination à l'accès aux biens et services, y compris le logement, dans la mesure où ils sont proposés au public ou font partie de leur offre. C'est pourquoi l'institut légal de la protection des droits personnels devait être choisi en cas de litige. – Selon l'article 11 du Code civil tchèque, toute personne physique a le droit de protéger sa personnalité, en particulier sa vie et sa santé, son honneur civique et sa dignité d'être humain, son intimité, son nom et l'expression de sa nature personnelle. Selon l'article 13 du CC, toute personne physique a surtout le droit de chercher à ce qu'il soit mis fin aux interférences illicites à son droit de protéger sa personnalité, que les conséquences de ces interventions soient éliminées et qu'une satisfaction raisonnable lui soit fournie. À certaines conditions, en particulier si la dignité de la personne a été considérablement diminuée, la personne a droit à un dédommagement y compris financier pour les dommages immatériels causés. La cour détermine le montant du dédommagement financier au regard de la gravité des dommages immatériels et des circonstances aux termes desquelles l'infraction a été commise.

15 À cet égard et à la lumière de la jurisprudence actuelle tchèque, cette plainte n'a pas de précédent et est controversée. Cette tentative sera toutefois un test significatif de la faisabilité des concepts nationaux et régionaux d'intégration des Roms (élaborés et approuvés par le gouvernement tchèque) qui stipulent qu'il est nécessaire d'intégrer les Roms au sein de la population majoritaire. Si la municipalité poursuivie tente d'échapper à son devoir d'intégrer deux familles de Roms seulement, il sera clair que ces concepts ne sont ni durables, ni pertinents.

- Les plaintes ouvrent un débat sur l'essence et les limites d'une administration autonome locale. En RT, l'attitude juridiquement incorrecte consistant à chercher à éviter les responsabilités et selon laquelle l'état n'a pas d'outil juridique pour prévenir la discrimination ethnique si cette dernière est pratiquée dans le cadre des compétences d'auto-administration d'une municipalité. Si l'on va au bout de ce raisonnement, cette opinion juridique incorrecte signifierait que tout citoyen tchèque qui subirait des pratiques arbitraires de la part de la municipalité où il est enregistré ne pourrait rechercher la protection de l'état (de son système judiciaire) qui s'est engagé à protéger ses citoyens en vertu de règles juridiques constitutionnelles et internationales.
- Est ensuite développée de manière pratique dans les plaintes la législation en matière municipale¹⁶, trop générale pour être utilisée en pratique jusqu'à présent. Une ville (une municipalité) en tant que sujet d'autonomie locale et en tant qu'entreprise publique, est liée par des obligations qui modifient considérablement sa position par rapport à un bailleur privé. Sur la base de la loi sur les municipalités, ces dernières ont l'obligation de s'occuper de façon équitable et dans le respect des conditions d'admission et des mœurs du développement de l'aide sociale et de satisfaire les besoins de leurs citoyens, entre autres et surtout leurs besoins en matière de logement, de protection et de développement de la santé, des besoins en information, d'éducation et d'enseignement. Sur la base de la loi sur les droits des minorités nationales, une municipalité est tenue de respecter les droits des membres de la communauté rom et d'assurer leur intégration dans la société. L'interprétation juridique de ces dispositions – quelque générales et vagues que soient ces dernières – est équivalente à celle d'autres dispositions et il n'est pas possible de les considérer comme étant non contraignantes ou comme des recommandations déclaratoires.
- La pratique judiciaire tchèque offre une protection assez importante des droits personnels même quand ils ne sont que partiellement violés (p.ex. la bonne réputation et l'intimité perturbées en cas de diffamation). Les plaintes dans les affaires stratégiques décrites soulignent que les plaignants en question sont complètement privés de leur personnalité individuelle en tant que telle. Les déplacer dans une zone d'exclusion ethnique et sociale signifie leur assigner le statut d'« habitant problématique » et une sorte de « personnalité collective », qui revient à l'image stéréotypée du Rom vivant à Masokombinat (avec des conséquences irréversibles en termes de vie privée et de vie pour leur famille dans les générations à venir). Les plaintes se basent sur le concept de dignité humaine issu des droits de l'Homme, qui ne peut être entendu de façon différente en fonction de différentes « catégories » de personnes, ce qui est le cas pour les Roms en RT.
- Les plaignants demandent que les parties défenderesses présentent expressément des excuses pour avoir traité les plaignants de façon différente en raison de leur origine ethnique et qu'elles formulent cette réparation morale comme étant la principale. La plainte pour dédommagement financier pour les dommages non exclusifs causés aux plaignants par discrimination et ségrégation doit être considérée comme importante également. Il est précisé dans les plaintes que le dédommagement financier a pour objectif de compenser les dommages subis par les plaignants, d'une part, et d'avoir un effet de sanction et de prévention d'autre part, c. à d. que le dédommagement doit être suffisamment élevé pour empêcher que cette situation ne se reproduise encore à l'avenir (dans d'autres municipalités par rapport à d'autres minorités).
- Les plaintes visent également de façon directe la pratique systémique qui prévaut en matière de logement municipal dans la ville de Kladno et sa mise en œuvre spécifique. Dès lors, l'exposé des plaintes contient des arguments et des éléments de preuves à l'appui de ces deux aspects – individuel et systémique – qui sont mutuellement complémentaires.

16 La loi No. 128/2000 Coll., sur les municipalités et la loi No. 273/2001 Coll., sur les droits des membres de minorités nationales

Les enseignements

Chaque étape de la procédure des affaires (le travail préparatoire directement sur le terrain et les 16 premiers mois de procédure judiciaire) a apporté des expériences précieuses dans le cadre de l'utilisation de la méthode du contentieux stratégique dans l'environnement social et juridique tchèque.

1. Soyez prêts à vous substituer au travail des ONG locales.

Soyez prêts à proposer un service complet aux clients qui entrent dans un conflit juridique exigeant et de longue haleine. Il n'est pas possible de négliger le moindre problème, qu'il soit de nature sociale ou juridique, qui pourrait déstabiliser leur situation. Pour leur propre survie, les organisations locales préfèrent maintenir « de bonnes relations » avec les autorités de la ville plutôt que d'offrir un service professionnel à leurs usagers. Elles sont menacées par les représentants de la ville de ne plus être financées dans les années à venir. Il est évident qu'une intervention juridique stratégique ne peut être réalisée que par des organisations qui ne fonctionnent pas directement dans la zone, n'ont pas de lien avec les autorités locales et ne sont pas sous la pression de mettre en péril leur propre existence sur le site.

2. Soyez prêts à connaître des obstructions de la part des autorités de la ville poursuivies en justice.

De façon étonnamment fréquente, des clients roms ont été intimidés par les autorités poursuivies en justice qui ont découvert que les clients roms avaient entamé une action en justice à leur encontre. Les pressions des autorités de la ville pouvaient prendre des formes diverses – « des avertissements de bon cœur », des menaces du type « vous n'auriez nulle part où aller », des remarques insolentes ou des actions d'intimidation. La famille d'un client a dû quitter son appartement parce que la ville n'a pas prolongé leur contrat de location. Ils doivent pour l'instant habiter une chambre dans un dortoir géré par un privé et payer le double du prix pour cela. Des représentants légaux de la ville expriment haut et fort leurs doutes quant à la pertinence de ces affaires en disant que « quelqu'un est derrière tout cela, paie pour cela et s'efforce de porter préjudice à la République tchèque ».

3. Soyez prêts à ce que vos clients subissent un contrôle complet de leur vie et de leur personnalité.

En pratique, la méthode du litige stratégique se base sur un lien organique entre des instruments juridiques et du travail social ciblé. Il est absolument nécessaire d'être familiarisé avec toutes les circonstances pertinentes qui entourent le client représenté dans une affaire de protection des droits personnels. Tout d'abord, le logement est associé à presque tous les aspects de la famille et de la vie privée (p.ex. les finances, la santé, l'éducation des enfants vivant dans la famille, etc.). Deuxièmement, il est impératif d'apprendre à connaître autant que possible la personnalité du client pour augmenter la probabilité que le client n'abandonne pas l'affaire. Dans le travail préparatoire de l'affaire, il est nécessaire de passer du temps à cartographier la situation de vie du client, y compris en rendant visite au médecin, à l'école, aux entités de protection sociale et juridique des enfants et aux voisins.

4. Soyez prêts à combiner une grande quantité de preuves provenant de plusieurs sources.

Il est essentiel de mettre sur pied une structure de plaintes solide et sans équivoque à la fois en termes de preuves et d'arguments. Pour démontrer qu'il existe des zones de ségrégation ethnique en raison d'actions entreprises par les autorités de la ville et que ces zones de ségrégation sont associées à une stigmatisation générale au détriment de leur population, il convient d'utiliser également des documents issus des autorités gouvernementales et de la ville ainsi que des citations des médias, des documents issus de recherches universitaires et des ONG locales. Rassembler et traiter des informations en provenance de toutes ces sources différentes prend beaucoup de temps et est difficile à gérer. Le résultat de ce travail peut toutefois être essentiel pour la plainte.¹⁷

¹⁷ L'affaire M.F. contre Kladno et la République tchèque en cours au tribunal régional de Prague depuis le 31 juillet 2009 (dossier numéro 36 C 122/2009) et l'affaire A.K. et H.K. contre Kladno et la République tchèque en cours au tribunal régional de Prague depuis le 31 juillet 2009 (dossier numéro 36 C 175/2009), sont actuellement regroupées dans le cadre d'une seule action par décision du juge. Le 6 décembre 2010, la 5^e audience a eu lieu, la cour est actuellement en train d'examiner les preuves avancées. Le tribunal prend l'affaire très au sérieux et la procédure est peut-être la promesse d'un important précédent judiciaire.

Le droit à l'habitat des Gens du voyage

Par NICOLAS BERNARD (professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis)
et CÉLINE ROMAINVILLE (aspirante FNRS)

1. Une problématique qui bouscule les représentations dominantes

Relevons d'abord, à cet égard, que les Gens du voyage (dont le nombre en Belgique oscille, suivant les sources autorisées, entre 10.000 et 20.000 individus) ne sont pas tous itinérants. Certes, une partie d'entre eux est bien en migration, en stationnant quelques semaines de place en place (pour suivre le travail saisonnier par exemple, ou encore les pèlerinages — et, historiquement, pour fuir les persécutions dont ils étaient l'objet), mais une autre partie a fait le choix de se sédentariser. La situation, dans ce dernier cas, n'est pas réglée pour autant dans la mesure où ces ex-nomades ne souhaitent pas moins continuer à vivre dans leur caravane ou leur roulotte et ce, « afin de perpétuer un mode de vie ouvert sur l'extérieur, auquel ils sont accoutumés depuis l'enfance et qui leur permet de maintenir un lien fût-il symbolique avec le voyage »¹.

Par ailleurs, alors que le droit à l'habitat recouvre de manière générale le droit à *accéder* à un logement (en location — sociale ou privée — ou en propriété), les Gens du voyage, propriétaires de leur caravane le plus souvent, sollicitent un autre type d'intervention publique : la mise à disposition — et l'aménagement — de terrains. Celui-ci, à bien y regarder, se révèle nettement moins « lourd » et onéreux pour les autorités que les aides classiques (fourniture de logements sociaux, octroi d'incitants fiscaux à l'accès à la propriété, prêts hypothécaires à taux réduits, primes à la rénovation, allocations-loyers, ...) et, paradoxalement, c'est celui qui semble poser le plus problème...

Tel est, en somme, le lourd destin des Gens du voyage : leur mode de vie ambulant éveille soupçons, méfiance et hostilité (la « carte de nomade » n'a ainsi été supprimée qu'en 1975) mais, voudraient-ils s'installer durablement, on les en empêche également.

In fine, notre système juridique est-il à même de faire droit à cette incontestable particularité que constitue l'habitat mobile ? Reposant notamment sur ce concept véritablement angulaire que constitue la « résidence principale », lequel conditionne l'application de la loi sur le bail par exemple ou encore la compétence territoriale des centres publics d'action sociale (et, partant, le bon octroi des allocations sociales),

l'appareil légal et réglementaire en vigueur en Belgique reconnaît-il suffisamment le vécu et la réalité même des Gens du voyage ? Le « double postulat » des politiques du logement (à savoir, l'habitat en dur et sédentaire) peut-il se concilier avec l'itinérance ?

2. La roulotte et la caravane sont-elles considérées comme des logements ?

Dans le Code wallon du logement, le logement est défini comme « le bâtiment ou la partie de bâtiment *structurellement destiné à l'habitation* d'un ou de plusieurs ménages ». Il s'en infère que la roulotte et la caravane ne font pas partie des types d'habitat admissibles au sud du pays. Pour sa part, le Code bruxellois n'a pas donné une analyse générique du terme « logement », mais a préféré plus spécifiquement définir le « logement meublé », présenté comme étant « l'immeuble ou la partie d'immeuble, garni en tout ou en partie de mobilier, destiné à l'habitation du preneur [...] ». Il est permis de déduire de ce libellé, en le généralisant, que le logement doit, aux yeux du législateur bruxelles, être de nature immobilière exclusivement. En Wallonie comme à Bruxelles, non seulement la roulotte et la caravane ne font pas l'objet d'une reconnaissance officielle, mais, en plus, les formulations en présence excluent *de facto* l'habitat mobile du champ d'application des codes régionaux du logement.

Il n'y a là cependant aucune fatalité puisque la Flandre, elle, a décidé en 2004 de prendre explicitement en considération dans son Code du logement l'hypothèse de la vie en « roulotte », cette dernière étant d'ailleurs tenue pour un « logement, caractérisé par sa flexibilité et sa mobilité, destiné à une occupation permanente et non récréative ». Au-delà de l'intérêt purement conceptuel ou sémantique, quel est l'enjeu d'une reconnaissance par les autorités normatives de l'habitat mobile ? Au-delà de la soumission de l'habitat mobile à des règles de qualité, le Code flamand a inscrit le principe cardinal suivant lequel « la politique du logement de la Flandre crée les conditions nécessaires à la réalisation du droit à un logement décent en [...] développant des initiatives visant », notamment, à « améliorer les conditions de logement des habitants qui sont logés dans une roulotte ». Quelles(s) forme(s) peut revêtir ce soutien ?

1 J. RINGELHEIM, « Gens du voyage : les oubliés du droit au logement ? », *L'état des droits de l'homme en Belgique*, Bruxelles, Ligue des droits de l'homme et Aden, 2010, p. 85-91.

3. L'aide à l'acquisition et à l'aménagement de terrains

La Communauté flamande délivre un subside — parfois complété par les provinces — couvrant jusqu'à 90% du coût afférent soit à l'acquisition d'un « terrain de campement » pour roulottes, soit à son aménagement, soit à sa rénovation, soit encore à son extension². Condition : le terrain doit notamment « être situé dans un cadre sain, où l'on peut facilement réaliser un raccordement à l'infrastructure existante, et qui est caractérisé par la disponibilité effective de facilités primaires de type quotidien, commercial, tertiaire et socio-culturel ». A l'heure actuelle, la Flandre compte cinq terrains de transit et trente terrains résidentiels publics (destinés à accueillir une occupation permanente). Au total, 60 à 70% des besoins seraient aujourd'hui couverts,.

Par ailleurs, « lorsque le terrain est destiné à recevoir des habitations mobiles occupées par des Gens du voyage », la Wallonie peut prendre à sa charge non seulement « le coût de l'équipement en voirie, égouts, éclairage public, réseau de distribution d'eau, et des abords communs », mais également les dépenses associées à « l'aménagement » de tels équipements³. Une méprise reste à éviter : la Région ne joue ici qu'un rôle de financeur. Il ne lui revient pas, autrement dit, de réaliser elle-même lesdits travaux ; c'est au « pouvoir local » qu'incombe cette tâche, aidé en cela (sur le plan pécuniaire) par l'entité régionale. Ceci étant, la Région wallonne ne compte toujours qu'un et un seul terrain officiel public (de transit), à l'extérieur de Bastogne.

Qu'en est-il en Région bruxelloise ? Nulle trace, malheureusement, de telles aides à l'aménagement de terrains pour les gens du voyage dans l'arsenal normatif. Ce qui ne signifie pas qu'il n'existe aucun site, mais ils sont rares ; seule la ville de Bruxelles dispose d'un emplacement officiel, les autres communes accueillant les nomades de manière ponctuelle, au gré de leurs possibilités.

Last but not least, un antique arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1^{er} juillet 1982, toujours en vigueur, octroie des fonds aux provinces, communes, agglomérations, fédérations et associations de communes (et autres pouvoirs subordonnés), en vue de l'acquisition, l'aménagement et l'extension de terrains de campement en faveur de « nomades » (non autrement définis). Cumulable — pour certaines des dépenses — avec les crédits wallons précités, la présente subvention est susceptible de couvrir 60% du coût total, mais des conditions sont posées à son octroi. Pour ce qui est, d'abord, du subside à l'acquisition, le terrain doit être situé « dans un endroit salubre » et « à proximité des moyens de transport public donnant accès aux équipements scolaires, à l'approvisionnement et autres contacts sociaux ». En ce qui

concerne, ensuite, le subside à l'aménagement, les travaux, pour y être éligibles, doivent impérativement comprendre à la fois le dégagement d'un accès « facile » pour les véhicules, le raccordement à l'eau et à l'électricité, l'équipement d'une fosse septique, la pose d'un revêtement, le ramassage des ordures et, même, l'installation de plantations, entre autres. Las, « cet arrêté semble toutefois être resté largement lettre morte ». Même depuis l'activation d'une ligne budgétaire spécifique en 2001, très peu de communes [ont] introduit des demandes (Bastogne, Namur, Mons/Ghlin, Verviers).

4. Les gens du voyage et la législation urbanistique

Les règles urbanistiques constituent souvent des obstacles à la poursuite du mode de vie traditionnel des Gens du voyage. L'utilisation occasionnelle ou habituelle de caravanes ou de roulottes pose en effet souvent problème. Même lorsque les Gens du voyage deviennent propriétaires d'un terrain, l'installation de la caravane ou de la roulotte sur ce terrain rencontre également son lot de difficulté.

La législation urbanistique ne reconnaît en effet que du bout des lèvres la spécificité du mode de vie des Gens du voyage. Si les codes de l'urbanisme contiennent quelques dispositions relatives à l'habitat mobile, globalement, le mode de vie des Gens du voyage « rentre difficilement dans les tiroirs habituels du droit »⁴. En effet, les législations urbanistiques ont souvent été adoptées sans prêter attention à la spécificité de la situation des Gens du voyage et en faisant l'impasse sur une évaluation des besoins particuliers de cette population. Ainsi, les dispositions urbanistiques ont, dans l'ensemble, été modifiées dans un sens qui implique un surplus de contrôle et de restrictions qui va à l'encontre de la souplesse tant demandée par les populations des Gens du voyage. Dans leur application, les dispositions de l'urbanisme font ressortir les diverses stigmatisations dont souffrent ces populations et sont marquées du sceau d'un « colonialisme interne », c'est-à-dire de mécanismes d'assimilation d'un groupe par le reste de la société.

La caravane et la roulotte sont des installations mobiles qui constituent, pour les Gens du voyage, leur habitation principale. Pour ces populations, la caravane et la roulotte ne constituent pas des installations de loisirs ou des secondes résidences. Elles ne relèvent pas non plus de la catégorie des instruments de travail comme les cabanes de chantier ou autres véhicules utilitaires qui sont exemptés de permis pour des raisons techniques.

Un permis d'urbanisme est donc requis pour l'utilisation habituelle d'une caravane ou d'une roulotte comme habitation, et pour toute installation de caravanes ou de roulottes.

2 Art. 5 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 mai 2000.

3 Art. 44, §2, du Code wallon du logement.

4 Ph. VERSAILLES, « Logement et mobilité : la vie en habitat mobile », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, p. 85 et s.

Dans le cas de l'utilisation occasionnelle de caravanes et de roulotte, aucun permis n'est requis mais cette utilisation devra respecter les plans d'aménagement. Quant aux permis requis, ils ne peuvent être délivrés que si l'utilisation ou l'installation de la caravane respecte les plans d'aménagement du territoire et la cohérence générale de l'aménagement du territoire. Las, l'application de ces principes par les autorités communales aboutit souvent à des décisions de refus. C'est que l'absence de critère de décision permettant de prendre en compte la diversité culturelle et le mode traditionnel de vie d'une minorité rend impossible l'intégration des préoccupations des Gens du voyage dans les décisions urbanistiques.

Finalement, c'est à l'autorité communale qui se prononce sur les permis d'urbanisme que revient l'initiative d'une politique d'accueil des Gens du voyage sur son territoire, en l'absence d'obligations régionales sur ce point. Mais, lorsque les autorités locales ne se montrent pas volontaires dans l'accueil de ces populations, les marges d'appréciation dont elles disposent constituent autant d'obstacles à la poursuite du mode de vie traditionnel des Gens du voyage et à une adéquation des règles urbanistiques à l'habitat des gens du voyage. De manière générale, les législations urbanistiques se révèlent donc inadaptées à la réalité de l'habitat des gens du voyage. En effet, les principes fondateurs de ces législations ne permettent pas d'intégrer à la décision sur le permis d'urbanisme des considérations liées à l'identité culturelle et à la diversité culturelle.

5. La domiciliation des Gens du voyage

Pour les gens du voyage l'étape administrative de la domiciliation constitue, avec l'obtention du permis d'urbanisme, un véritable nœud gordien. En effet, dans la pratique, les autorités publiques font dépendre la domiciliation du permis d'urbanisme et vice versa. Or, de la domiciliation dépend en pratique l'exercice de nombreux droits fondamentaux⁵.

La législation semble pourtant, de prime abord, adaptée à la situation des Gens du voyage. En effet, il existe des dispositions spécifiques au nomadisme qui prévoient que peuvent se domicilier sur un terrain les personnes qui y résident et celles qui « habitent en demeure mobile et qui y résident au moins 6 mois par an de manière fixe ». En outre, la même législation prévoit que « les personnes qui habitent en demeure mobile, qui ne résident pas 6 mois par an de manière fixe dans cette commune, peuvent se domicilier dans une commune en s'y inscrivant en domicile de référence ».⁶ De plus, la loi du 15 décembre 2005 est venue modifier l'article 1^{er}, § 2 de la loi

du 19 juillet 1991 afin de permettre aux personnes nomades qui ne bénéficient pas d'une résidence fixe de s'inscrire à l'adresse de référence « d'une personne morale qui a dans ses statuts le souci de défendre les intérêts de ces groupes ». Une circulaire précise que « seules des associations sans but lucratif, des fondations et des sociétés à finalité sociale jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans, à condition qu'elles aient notamment dans leur objet social le souci de gérer ou de défendre les intérêts d'un ou plusieurs groupes de population nomades, peuvent agir comme personne morale auprès de laquelle une personne physique peut avoir une adresse de référence »⁷.

A nouveau, c'est l'application de ces principes qui pose problème. Trop souvent, les communes n'acceptent de domicilier les Gens du voyage que de manière temporaire, en invoquant souvent « des raisons d'insalubrité, d'urbanisme, de sécurité ou d'aménagement du territoire ».⁸ Cette pratique illégale, souvent dénoncée, tend à persister malgré les interventions, en Région wallonne, du Centre de médiation pour les Gens du voyage.

6. Conclusions

Certes, l'habitat mobile peut objectivement être considéré comme facteur de nuisances pour les riverains. L'honnêteté commande cependant de préciser que les difficultés n'adviennent que là où, justement, *rien n'est prévu* pour accueillir les Gens du voyage. En d'autres termes, ce sont les pouvoirs publics qui, par leur incurie, provoquent fatalement ces tourments qu'ils ont beau jeu ensuite d'invoquer pour justifier leurs réticences à favoriser l'hébergement des nomades. Ainsi, c'est avant tout l'absence d'aires d'accueil qui contraint les gens du voyage à s'installer sur des terrains privés de manière illégale, ce qui ne peut que déboucher sur des conflits et de l'hostilité et, *in fine*, des expulsions. Et, quand un emplacement plus ou moins officiel est mis à la disposition des nomades, l'éventuel défaut d'équipement ou d'aménagement rend vite la situation intenable (pour les riverains notamment), ce qui ne fait que renforcer encore les préjugés dont les Gens du voyage sont victimes, et ainsi de suite

A l'inverse, l'expérience montre qu'un accueil organisé structurellement par la commune a pour effet bénéfique de rasséréner la population et, alors, le séjour des nomades se déroule en bonne harmonie. En définitive, la défiance manifestée par le voisinage n'est souvent que le reflet des propres appréhensions des autorités.

5 N. BERNARD, Ph. VERSAILLES *et al.*, «La domiciliation administrative», *Droits quotidiens*, n°94, mai 2005, p. 4 et s ; N. BERNARD, « La problématique des campings permanents en Wallonie. Zones de non droit ou lieux d'expérimentation sociale ? », *Les coopératives d'habitants. Méthodes pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, sous la direction de Y. Maury, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 345 et s.

6 Art. 16, §2, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers, *Mon. b.* 15 août 1992.

7 Circulaire relative à l'extension des possibilités d'utilisation de l'adresse de référence pour les groupes de population nomades de mai 2006, *Mon. b.* 6 juillet 2006.

8 Art. 16, §2, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers, *Mon. b.* 15 août 1992.

Le droit au logement en France des Roms citoyens de l'UE

Par NORIA DERDEK, FAPIL et Adeline Firmin, ALPIL, France

« Les gitans sont la minorité la plus mal traitée dans divers pays d'Europe »¹. Beaucoup penseront que cette phrase a été prononcée aujourd'hui...

L'offensive menée cet été contre la frange la plus visible des Roms, celle vivant dans des bidonvilles faute de pouvoir accéder à un emploi et à un logement, trouve son origine dans la lutte contre l'immigration illégale². En effet, la question du droit au logement des personnes et celle du droit au séjour se chevauchent encore inévitablement. Les consignes données par circulaire le 24 juin 2010 rappellent à la fois les conditions d'expulsions du territoire et les conditions d'évacuation des terrains occupés illégalement. Elle est suivie, le 5 août, d'une circulaire visant expressément les Roms et d'une autre, le 9 août, précisant que « *l'intervention de la force publique pour évacuer un campement illégal est l'occasion de procéder au contrôle de l'identité des personnes qui s'y trouvent* ». Le 13 septembre, il est fait état de 441 campements illégaux évacués. Les Roms ne sont plus expressément visés, mais « *toute installation illégale, quels qu'en soient les occupants* ». Cependant, la discrimination étant devenue indiscutable, puisque portée au plus haut de l'Etat, les conditions de vie indignes des Roms ont fait l'objet d'une attention inédite.

Peu importe qu'ils soient rom, les citoyens de l'Union ont le droit de circuler librement, à l'égalité de traitement et au séjour sans discrimination. Ces principes sont issus du traité de l'Union européenne³ qui a en France « *une autorité supérieure à celle de lois* »⁴. Les mesures transitoires à l'égard de la Roumanie ou de la Bulgarie⁵ sont limitées au marché du travail et n'interfèrent pas avec la libre circulation des européens. Les citoyens Roms ne font pas davantage l'objet d'un traitement particulier au regard du droit au logement.

Pour autant, le commissaire aux droits de l'Homme des Nations Unies alerte depuis longtemps sur les conditions de vie des Roms en France⁶. La CEDH s'est prononcée à plusieurs reprises sur leur vulnérabilité⁷. Le CEDS a reconnu la précarité de leur logement et l'impérieuse nécessité de relogement lors des expulsions⁸. La CNCDH appelle à faire disparaître les bidonvilles⁹. La HALDE relève qu'« *alors qu'en matière de protection sociale, les bulgares et les roumains bénéficient de l'égalité de traitement reconnue à tous les ressortissants communautaires, l'application restrictive de leur droit au séjour, les empêche de fait d'accéder à la plénitude de leurs droits sociaux.* »¹⁰

Malgré tous les instruments existants pour lutter contre les discriminations, les Roms de l'Union européenne rencontrent de nombreuses difficultés pour vivre décemment en France. Et lorsqu'ils ne peuvent se prévaloir du statut de travailleur ou de ressources suffisantes, la loi française quadrille alors étroitement les solutions possibles, réduites au plus petit degré d'humanité.

I. L'accès au logement

Dans ses démarches de recherche de logement, le citoyen de l'Union n'a pas besoin d'un titre de séjour. Le principe est qu'il séjourne régulièrement : qu'il soit allemand, espagnol, roumain ou bulgare, une carte d'identité suffit. Toutefois, la règle selon laquelle les citoyens soumis à période transitoire souhaitant travailler en France doivent demander un titre les y autorisant¹¹ porte à confusion. Il arrive que des bailleurs, souvent sociaux, et l'administration en général, le demande et bloquent ainsi l'accès au logement.

1 Commissaire des droits de l'homme des Nations Unies, août 1977

2 Discours de Nicolas Sarkozy, Grenoble, 30 juillet 2010

3 Article 2 et 3

4 Article 55 de la Constitution

5 La période transitoire est prolongée jusqu'en 2012

6 Alvaro Gil-Robles, visite en France en 2005 ; Thomas Hammarberg, sa visite en 2008

8 Résolution du Comité des ministres, 30 juin 2010 (Réclamation n° 51/2008, CEDR c. France). V. aussi, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France, Réclamation n° 63/2010 enregistrée le 15 novembre

9 *Etude et propositions sur la situation des Roms et des Gens du voyage en France*, 7 février 2008. Elle recommande l'établissement de diagnostics socio-sanitaires des occupations recensées avec un examen individuel des situations en vue de réponses adaptées à chaque cas.

10 Délibération n°2009-372 du 26 octobre 2009

11 Article L. 121-2 du CESEDA

1. Le logement privé

L'article premier de la loi du 6 juillet 1989, régissant la majorité des baux et d'ordre public, proclame le caractère fondamental du droit au logement et interdit toute forme de discrimination à l'accès au logement, constitutive d'un délit¹². Aucune condition tenant au séjour n'est prévue : un propriétaire privé peut louer son appartement à un citoyen européen dans les mêmes conditions qu'à un français qui présente des ressources suffisantes pour payer un loyer librement fixé. Il ne lui est pas interdit de demander son titre de séjour au candidat locataire qui se déclare étranger¹³. Toutefois, cette demande pourrait être un indice de discrimination dans le cas où la location serait refusée¹⁴.

Le délit d'aide au séjour irrégulier apporte un bémol à cette inconditionnalité¹⁵. Destiné à combattre les passeurs, il est très critiqué, à raison, pour son extension à toute personne physique ou morale¹⁶.

2. Le logement social

Pour obtenir un logement dans le parc public, la première condition tient aux ressources du ménage (70 % de la population peut y prétendre).

Les étrangers doivent en outre remplir des conditions de régularité et de permanence de leur séjour sur le territoire définies par arrêté¹⁷ : les européens doivent justifier disposer d'un droit au séjour dans les conditions de l'article L. 121-1 du CESEDA.

La personne qui ne travaille pas doit disposer d'une assurance maladie et de ressources suffisantes pour ne pas

devenir une charge déraisonnable pour la France. L'article R. 121-4 du CESEDA prévoit que le caractère suffisant des ressources, limité au montant forfaitaire du RSA ou de l'ASPA, est apprécié en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé¹⁷. Toutes les ressources, quelle qu'en soit leur provenance, sont prises en considération¹⁹. La CJCE ajoute que les citoyens peuvent se prévaloir des ressources d'un membre de la famille qui les accompagne²⁰ et que de demander de justifier de ressources sur une période d'une année est contraire au droit communautaire²¹. Le simple fait de bénéficier d'une aide publique n'équivaut pas à la perte de son droit au séjour²², mais la preuve de la charge déraisonnable peut intervenir avant une véritable prise en charge par le système d'assistance sociale²³. Les indices utilisés sont généralement l'absence de ressources (ou une allocation inférieure au revenu minimum) et/ou l'absence de domicile²⁴. Mais, le Parlement européen s'inquiète encore d'une définition incertaine de la charge déraisonnable pouvant mener à des discriminations²⁵. D'autant que la pénurie de logement abordable, quasi structurelle, qui empêche une partie de plus en plus importante de la population de se loger convenablement, est un terrain favorable à la discrimination dont les étrangers sont les premières victimes.

Les ressortissants communautaires qui disposent d'un droit au séjour, mais dont les demandes de logement social n'aboutissent pas, peuvent engager un recours amiable puis juridictionnel dit « DALO » créant une obligation de résultat à l'égard de l'État²⁶.

D'autres solutions peuvent toutefois être envisagées lorsque l'accès au logement de droit commun échoue.

12 Article 225-1 et s. du code pénal

13 Article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 qui fixe la liste des documents que le bailleur ne peut demander

14 HALDE avis n°2007-190 du 2 juillet 2007 : constitue une discrimination au regard de la nationalité, le fait de demander une pièce d'identité française à un européen

15 Article L. 622-1 et s. du CESEDA

16 *Les frontières incertaines du droit au logement et à l'hébergement des étrangers*, A. Firmin et S. Slama, AJDI, 2010

17 Article R. 441-1 du CCH et arrêté du 15 mars 2010 pris pour son application. L'arrêté du 14 juin 2010 demande de justifier du droit au séjour de toute personne majeure résidant dans le logement. Cette disposition nous semble abusive.

18 Article R. 121-4 du CESEDA

19 CAA de Douai, 20 mai 2008 ; CAA de Versailles, 28 septembre 2010, n°09VE00932 ; CJCE 23 mars 2006 Commission des communautés européenne c/ Royaume de Belgique

20 CJCE 19 octobre 2004 aff. C-200/02

21 CJCE 10 avril 2008 Commission c/ Pays-Bas

22 CJCE 20 septembre 2001 Grzelczyk

23 CE, avis, 26 novembre 2008, n° 315441, Silidor

24 CAA de Versailles, 8 juin 2006 4^{ème} chambre, n°09VE00942 ; CAA Lyon, 4 novembre 2009, n°09LY01984 ; CAA Lyon, 8 octobre 2009, lancovici

25 Résolution du 2 avril 2009 sur l'application de la directive 2004/38/CE et du 2 mai 2009 (2008/2234). Dans cette deuxième résolution il évoque la responsabilité partagée des États concernant la question de l'inclusion des Roms.

26 R. 300-1 du CCH

3. Des solutions de logement alternatives

La sous-location dans le parc public est exceptionnellement permise pour loger les moins de 30 ans, personnes âgées, personnes handicapées, travailleurs saisonniers et personnes en difficulté économique et sociale²⁷. Elle est soumise aux mêmes conditions de régularité et de permanence du séjour que pour être locataire principal²⁸.

Une aide au logement temporaire permet également aux associations de sous-louer des logements aux personnes qui n'ont pas accès aux allocations logement (surpeuplement, impayé de loyer, perte du droit au séjour) et à l'aide sociale²⁹. La régularité du séjour des étrangers est exigée dans des conditions identiques à celle de l'aide au logement, dont l'ALT est pourtant censée pallier les défaillances³⁰. Les citoyens de l'Union européenne ne sont pas visés mais cela ne les exclut pas du bénéfice de la mesure.

4. L'inéligibilité des Roms sédentaires aux aires d'accueil des Gens du voyage

La loi du 5 juillet 2000³¹ prévoit un régime juridique spécifique pour les Gens du voyage dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles et n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un Etat membre de l'UE. La distinction opérée se fonde sur un type d'habitat différent et non sur l'origine des personnes³². Les aires d'accueil n'ont donc pas vocation à accueillir les personnes Roms qui n'adoptent pas en France et dans leur pays d'origine un mode de vie itinérant, un tel accueil étant « destiné à permettre une installation temporaire et non à sédentariser les gens du voyage »³³. Toutefois, les méprises politiques mais aussi juridiques persistent³⁴.

II. L'aide sociale à l'hébergement, inconditionnelle

Depuis 1993, un étranger peut bénéficier de l'aide sociale à condition d'être en situation régulière. Le Conseil constitutionnel n'a prévu d'exception que pour les prestations d'aide sociale à l'enfance, l'admission en centre d'hébergement et réinsertion sociale et l'aide médicale³⁵.

En application du principe de sauvegarde de la dignité humaine, toute personne en difficulté peut accéder à l'hébergement d'insertion³⁶. Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence³⁷. Elle doit pouvoir y rester³⁸ tant qu'une solution meilleure ne lui est pas proposée et bénéficier d'un accompagnement social³⁹.

Les étrangers dans une situation administrative complexe sont le plus souvent orientés vers les structures d'urgence, inadaptées à une vie de famille. Les européens non actifs sont parfois systématiquement considérés comme une charge déraisonnable sans examen de leur situation particulière⁴⁰ et accueillies pour quelques nuits seulement. Le manque de places remet en outre directement en cause cette obligation minimale d'accueil, même si l'obligation de résultat issue de la procédure de recours dite « Dalo » est aussi valable pour les demandeurs d'hébergement, sans condition de régularité de séjour⁴¹.

27 L. 442-8-2 du CCH

28 Voir § concernant l'accès au logement social

29 Circulaire n° 2003-72 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées

30 L. 851-1 et R. 851-4 du code de la sécurité sociale

31 Loi n°2000-614 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

32 CC, Décision n° 2010-13 QPC du 09 juillet 2010

33 CA Aix-en-Provence, 4 juin 2009, n°08/17146

34 Un travail approfondi avec les acteurs locaux et la Commune de Saint-Denis fut anéanti par une décision d'expulsion, TA Bobigny, 13 septembre 2010.

35 Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993

36 L. 345-1 du CASF

37 L. 345-2-2 du CASF

38 TA de Lyon, 1er mai 2010 – V. site www.jurislogement.org

39 L. 345-2-3 du CASF

40 Réponses orales d'un service téléphonique, le 115. Concernant les déboutés du droit d'asile, *Des sans-papiers privés d'hébergement d'urgence*, Libération, 29 novembre 2010

41 TA de Lyon, 6 avril 2010

Le recours à l'assistance sociale pour restreindre la liberté de circulation

Un projet de loi relatif à l'immigration⁴², toujours en débat, prévoyait :

- de caractériser la charge déraisonnable d'un ressortissant communautaire comme le recours répété et prolongé à l'aide sociale, notamment à l'hébergement d'urgence ;
- de créer l'abus de droit au séjour dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale et notamment du dispositif d'hébergement d'urgence.

Si la référence à l'hébergement d'urgence a été supprimée depuis, les termes « prestations publiques à caractère social », dont l'hébergement d'urgence était l'illustration, sont maintenus.

Ainsi, après avoir échoué dans la notion d'ordre public pour expulser du territoire certains citoyens de l'Union⁴³, le gouvernement s'attaque à la notion de charge déraisonnable, transposée sans être définie. La notion d'abus de droit étant également nuancée, l'Etat démontrera avec peine l'intention de séjourner dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale, afin de contrecarrer l'effet utile des dispositions du droit communautaire⁴⁴. Mais l'intention de la majorité parlementaire est sans équivoque : « *L'Europe ne peut être une espèce de libre marché de la protection sociale [...] la France qui s'enorgueillit d'avoir un système de protection sociale particulièrement développé [...] serait la première victime...* »⁴⁵.

Relégation vers le bidonville et le squat

Nous en revenons aux occupations tant décrites cet été.

Garant de l'équilibre entre le droit de propriété et le droit au logement et prenant en compte la situation des personnes, le juge judiciaire peut surseoir à l'expulsion en accordant des délais aux occupants d'habitats de fortune⁴⁶ dont le domicile et la propriété sont protégés par l'article 8 et l'article 1 du premier Protocole additionnel de la CEDH⁴⁷. Lorsque le terrain ou l'immeuble appartient à l'Etat ou à une Collectivité et n'est pas utilisé, le juge est plus enclin à accorder des délais, voir à interdire l'expulsion⁴⁸. Mais, il se sent impuissant face à un phénomène persistant et en appelle aux responsabilités publiques afin que ces délais soient mis à profit pour trouver des solutions de relogement⁴⁹.

En réponse, le gouvernement s'efforce de confisquer la compétence du juge judiciaire, gardien des libertés individuelles, et de confier au préfet, comme il l'a fait pour les Gens du voyage, la décision d'évacuer les occupants de terrain de sa propre initiative et sans décision de justice préalable⁵⁰. Les déclarations publiques⁵¹, les débats parlementaires et les circulaires de cet été ne font aucun doute sur la recherche d'une expulsion rapide et commode des Roms.

Le sans abris des étrangers est abordé sous l'angle exclusif de l'ordre public. La protection des occupants d'un habitat indigne, qui couvre explicitement les locaux précaires ou de fortune, n'est qu'occasionnelle. Lorsque cette protection est envisagée, elle élude le plus souvent la question du droit au logement : les occupants de squat et bidonvilles ne bénéficient d'aucun droit à relogement si ce n'est dans le cadre du « recours dalo » et encore faut-il qu'ils justifient d'un droit au séjour. L'exigence de salubrité, de sécurité et de tranquillité publique n'a pourtant pas vocation à écarter les droits fondamentaux.

42 Projet de loi n° 27, déposé le 12 octobre 2010 au sénat, Articles 17 A et 25

43 La seule occupation illégale d'un terrain ne constituant pas une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, elle ne constitue pas un trouble à l'ordre public de nature à fonder une reconduite à la frontière, TA Lille, 27 août 2010, n°1005249

44 CJCE, 19 octobre 2004, Zhu et Chen

45 Eric Besson, ministre de l'immigration au moment des débats

46 L. 613-1 et L. 613 -2 du CCH

47 CourEDH, *Önerildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004

48 O. référé, 16 novembre 2009, TGI Lyon

49 Le juge pointe « la carence de l'Etat qui s'abstient de prendre à bras le corps le traitement de cette extrême précarité de la communauté des Roms, chroniquement repoussée au jour le jour d'un emplacement à l'autre sans qu'une solution d'envergure ne soit envisagée au plus haut niveau en concertation avec les instances européennes », O. référé, 19 août 2010, TA de Nantes ; « Les interlocuteurs institutionnels n'ont pas souhaité intervenir directement pour des questions de compétence et [...] le manque de concertation et d'engagement, ainsi que la situation tendue de l'hébergement dans l'agglomération n'ont pas permis de faire évoluer la situation de manière significative », CA de Lyon, 7 septembre 2010

50 Projet LOPSSI 2, n° 2780, article 32 ter A

51 Discours de Grenoble

La violation du droit au logement des Roms en Roumanie: aperçu général et étude de cas

Par VASILE GALBEA, Romani CRISS, Roumanie

Le logement joue un rôle significatif dans le développement d'une société et est crucial pour son progrès économique, social et culturel. L'expérience montre que la politique du logement et l'intervention publique sur le marché du logement sont nécessaires pour répondre correctement aux besoins en matière de logement dans tous les états européens.

Chaque pays ou chaque ville a ses propres raisons de créer ou de mettre en œuvre des politiques de logement, mais au-delà de cela, il existe une série d'arguments valables à l'appui de l'implication de l'administration – locale ou centrale – dans la question du logement. L'accès à un logement adéquat pour chaque individu et la sécurité de l'endroit où l'on vit font partie des besoins les plus essentiels des êtres humains et l'un des droits fondamentaux de tout un chacun. Cela influence également grandement les performances des hommes et des femmes au sein de la société.

Deux aspects importants d'une politique de logement couronnée de succès sont la protection des locataires et le soutien aux groupes de personnes défavorisées. Ces groupes de personnes sont protégés par des lois spécifiques et ces deux aspects font l'objet d'une grande variété de mesures en matière de logement. Le logement social a pour vocation de garantir l'accès à un lieu de vie décent aux membres de la communauté qui ne peuvent se permettre les prix demandés sur le marché.

La législation roumaine en matière de logement a été définie pendant longtemps par la loi 5/1973 qui concerne l'administration des fonds de location et les relations entre les locataires et les propriétaires.

Une fois que le régime politique a changé, l'abolition de la loi susmentionnée et la modernisation de la législation en matière de logement sont devenues une nécessité. Ceci a été réalisé par le biais de l'adoption de la loi 114 en 1996.

Malheureusement, la loi 114/1996 n'a pas été adaptée malgré plusieurs changements survenus au niveau national et international. C'est pourquoi en Roumanie en 2010, la loi sur le logement est dépassée et que son contenu a permis des abus de la part des autorités locales.

Le gouvernement avait, jusqu'à présent, un instrument pour « corriger » les décisions adoptées par les conseils municipaux en ce qui concerne la démolition des maisons de Roms à la périphérie ou les expulsions de Roms de leur quartier.

Dans la pratique des administrations locales, on trouve les discriminations et les abus suivants en matière de droits de l'Homme: ségrégation résidentielle, violation du droit à la propriété privée, expulsions forcées illégales, conditions de vie précaires, racisme, limitation de l'accès au logement social et refus de légaliser les habitations de Roms.

Le manque de politiques publiques en matière de logement, la nouvelle législation sur la décentralisation et le manque de méthodologie en matière de réglementation du logement dans les cas d'extrême pauvreté ainsi que le manque de domicile stable ont également mené à des violations du droit au logement des Roms.

La légalisation des habitations de Roms reste la cause principale d'abus de la part des administrations locales envers les communautés de Roms. Nombre de familles de Roms n'ont pas de document de propriété pour les terrains et les maisons qu'ils occupent, parce qu'ils ont souvent été achetés sur la base de réception sous seing privé, ce qui ne compte pas en termes de transfert de propriété.

En ce qui concerne les expulsions forcées, bien que le Code de procédure civile stipule clairement que les expulsions privées ne peuvent être réalisées sans une ordonnance du tribunal irrévocable et définitive en cours de validité, les affaires suivies par *Romani CRISS* ont révélé que cette disposition de la loi n'était pas respectée.

1. L'affaire Harghita – Miercurea Ciuc

En 2004, le Conseil municipal de la ville de Miercurea Ciuc a décidé d'expulser par la force plus de cent personnes d'origine ethnique rom du centre de la ville vers la périphérie, près de l'usine de traitement des eaux usées. On leur a offert 6 baraques de chantier en guise d'habitations, un accès à un seul robinet d'eau, placé à l'entrée de la communauté qui « partageait » la même clôture que la station d'épuration. Sur les clôtures de la station de filtrage de l'eau (y compris la clôture commune avec les Roms) figuraient des pancartes avertissant du danger toxique.

Romani CRISS a déposé une plainte auprès du NCCD et, ensuite une plainte pénale contre l'adjoint au Maire (qui considère que la situation est une discrimination positive à l'égard des Roms) pour abus de pouvoir par limitation des droits en vertu de l'article 247 du Code pénal.

Dans sa Décision no.366 du 23 août 2005, le NCCD a confirmé l'acte discriminatoire et a montré que l'action de la municipalité de Miercurea Ciuc de déplacer les familles roms de la ville vers l'usine de filtrage des eaux usées constituait une violation du droit à la vie privée et, implicitement, du droit à vivre dans un environnement sain. Le NCCD a condamné la municipalité de Miercurea Ciuc à une amende pour infraction de 4000 RON (à peu près 1000 euros) pour violation de l'article 2, paragraphes 1, 2 et 3 et de l'article 17, paragraphes 1 de O.G. 137/2000, sur l'interdiction et la sanction de toutes formes de discrimination. Le délai légal étant dépassé, l'amende n'a pas été appliquée.

Pour ce qui est de la plainte au pénal, au stade de l'appel, le Tribunal de Harghita l'a considérée non fondée et l'a rejetée.

Cinq ans plus tard, ces Roms se trouvent toujours dans la même situation et vivent dans des conditions inhumaines car il est extrêmement difficile de supporter l'odeur fétide de la station de filtrage, en particulier pendant l'été, ainsi que les conditions de vie précaires pendant l'hiver. Malgré l'échec de toutes leurs actions judiciaires, les Roms continuent à lutter pour leur relogement.

On notera que les plaintes déposées par *Romani CRISS* auprès des différentes autorités ont fait l'objet des réponses suivantes:

« La direction de la santé publique de Harghita, suite à une visite à la communauté, a affirmé que, bien qu'il y ait des conditions minimales d'hygiène personnelles, la localisation et l'état actuel de la localisation ne sont pas adéquats. La localisation se trouve dans la limite des 300 m de la station de filtrage, ce qui viole le décret no.536/1997 du ministère de la santé. Toutefois, le problème majeur est lié aux problèmes sociaux et à l'éducation des Roms ».

Le Ministère de l'environnement et de l'eau a répondu que la municipalité de Miercurea Ciuc n'avait pas demandé à l'Agence environnementale d'Harghita d'agrément environnemental pour placer les baraques métalliques de chantier à cet endroit, ni pour les 7 maisons en bois construites ensuite

par les Roms. La localisation se trouve au sein des limites de protection sanitaire de la station de filtrage de l'eau, en vertu de l'article 11 du décret du Ministère de la santé et avec une interdiction temporaire d'ériger des bâtiments jusqu'à ce qu'une étude spécialisée ne soit réalisée par le services d'urbanisme de Miercurea Ciuc.

L'analyse publique réalisée sur l'eau qu'ils consomment a montré un taux 1,9 fois plus élevé d'azote ammoniacal que la concentration maximale autorisée, et 9 fois plus de détergents synthétiques biodégradables par rapport aux valeurs normales. L'analyse du sol a également révélé des indicateurs de pollution trop élevés.

Les Roms ont mis en cause avec force leurs conditions de vie environnementales en disant qu'elles représentaient un danger grave pour leur santé et que la toxicité de l'air avait causé la mort de 2 nouveaux-nés.

L'autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant et l'assistance sociale et les services généraux de protection de l'enfance ont déclaré qu'ils n'étaient pas compétents pour résoudre le cas signalé.

Après avoir épuisé tous les recours nationaux, *Romani CRISS* a déposé une plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme pour cette affaire.

2. L'affaire Piatra Neamt

Depuis 2001, l'administration locale de Piatra Neamt a initié une politique continue d'expulsion des Roms et leur déplacement à la périphérie de la ville. D'autres administrations locales dans différentes villes de Roumanie ont suivi la même pratique.

Les Roms qui étaient locataires dans des immeubles à appartements appartenant à la municipalité de Piatra Neamt dans plusieurs quartiers de la ville ont été expulsés. La plupart des Roms ont été déplacés à 5 km en dehors de la ville dans d'anciennes fermes d'élevage de poulets et les autres à un autre endroit, dans la rue Muncii à la périphérie.

Les fermes ont été divisées en pièces de maximum 10 mètres carrés par la municipalité, qui a décrété qu'il s'agissait de logements sociaux. Chaque famille s'est ainsi vu attribuer une pièce, quel que soit le nombre de personnes dans la famille.

Malheureusement, un « logement social » ne doit pas avoir les normes minimales prévues par la législation nationale et internationale actuelle sur le logement adéquat. Il y a à peu près 500 personnes qui vivent dans ces pièces, y compris des enfants. L'arrêt de bus le plus proche pour se rendre à l'école en ville se trouve à 3 km et le taux de décrochage scolaire est élevé chez ces enfants.

Le deuxième lieu où ont été déplacés les Roms est la rue Muncii. Il est situé sur l'ancien terrain de la décharge publique de la ville, à moins de 200 mètres de la station de traitement des eaux usées. Les « maisons » sont constituées d'une pièce de 15 mètres carrés pour chaque famille, sans réseau d'assainissement ni eau potable. Les habitants doivent chauffer les pièces avec des feux de bois. Le toit est fait d'amiante-ciment, un matériau interdit au sein de l'UE en raison des dommages qu'il cause à la santé.

Les installations publiques d'assainissement se trouvent à l'extérieur pour toute la communauté. Il y a 13 douches et 4 évier situés d'un côté de la communauté et 13 toilettes de l'autre côté. Cela signifie qu'il y a une toilette et une douche pour 4 familles, soit à peu près vingt personnes, y compris des enfants. L'eau potable est disponible aux évier près des douches.

Il y a deux conteneurs à ordures pour toute la communauté.

Bien que *Romani CRISS* se soit plaint à de nombreuses reprises et ait écrit de nombreuses lettres pour faire état de la ségrégation résidentielle résultant des actions de la municipalité, l'administration locale n'a rien fait pour changer la situation.

3. Salaj – Le cas des logements C3-C4 à Zalau

Le 10 septembre 2004, le centre d'hébergement I.A.I.F.O. à Zalau a été mis en vente aux enchères et a été acheté par la S.C. Mediserv S.R.L. Le nouveau propriétaire du bâtiment, avec la municipalité de Zalau et le bureau du Préfet du Comté a décidé de ne pas expulser les habitants du centre d'hébergement avant le printemps à la condition qu'ils paient leur loyer et autres frais administratifs.

Le 21 septembre 2004, l'adjoint au maire, Onorica Abrudan, a déclaré que certaines des personnes qui vivaient dans le centre d'hébergement seraient déplacées dans le bâtiment voisin qui n'avait que 60 chambres sans électricité, sans eau, sans assainissement ou autre installation. Le 25 février 2005, vers 17 heures, plus de 250 personnes ont été expulsées de force du centre d'hébergement I.A.I.F.O., bâtiment A par des représentants de la municipalité de Zalau, avec des gendarmes et des gardes publics. Les personnes expulsées ont déménagé vers les bâtiments B et C du centre d'hébergement I.A.I.F.O. Elles ont préféré déménager là et vivre dans des conditions extrêmes que de vivre dans la rue.

Le 4 mars 2005, vers 11 heures du matin, en présence de gendarmes, de gardes publics et de représentants de la municipalité de Zalau, les habitants de l'ancien centre d'hébergement I.A.I.F.O. (bâtiments B et C) ont à nouveau été expulsés. Les personnes expulsées qui étaient domiciliées à Zalau ont été déplacées dans le bâtiment B du collège « Vasile Goldis » dans le centre d'hébergement C4. Ceux qui n'étaient pas résidents de Zalau ont été renvoyés dans la localité mentionnée sur leur carte d'identité. Le maire adjoint Onorica Abrudan a déclaré que cette situation était provisoire et se maintiendrait jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée.

Une commission interne de la municipalité a décidé que 20 familles (à peu près 80 personnes) recevraient un logement social, 10 familles (à peu près 60 personnes) seraient déplacées dans d'anciens locaux techniques sans installations sanitaires publiques et 11 autres familles (à peu près 50 personnes) seraient déplacées dans la zone industrielle de la ville, près de la station d'épuration dans 7 baraques de chantier sans aucune installation sanitaire.

Bien que les conditions de vie dans les deux anciens locaux techniques et dans les baraques de chantier ne répondent pas aux normes de logement adéquat, l'administration locale n'a, jusqu'à aujourd'hui, pris aucune mesure pour changer la situation et les Roms y vivent toujours dans les mêmes conditions.

La Discrimination, le Droit au logement et la population Rom en Espagne

Par GUILLEM FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Associació ProHabitatge, Espagne

Selon un rapport publié par la *Fundación Secretariado Gitano*¹, la population Rom en Espagne est une communauté largement intégrée d'un point de vue résidentiel. La population Rom qui vit dans des logements « standardisés » est passée de 68% en 1991 à 88% en 2007. En outre, les situations les plus graves d'exclusion résidentielle de cette communauté ont diminué. Elles représentaient 31% des cas en 1991 et sont passées à 12% en 2007. Selon une étude du CIS, 49% des familles Roms qui avaient un logement en 2006 étaient propriétaires, 34% étaient locataires et 16% d'entre elles occupaient leur logement sur la base d'un système de bail non réglementé. Parmi ceux qui possédaient leur logement, 38% avaient encore un emprunt immobilier et un tiers d'entre eux avaient un logement protégé selon des modalités établies par la loi. Dans l'intervalle, 80% des locataires louaient leur logement en dessous du prix du marché parce qu'ils avaient des baux aux termes de l'ancienne loi ou vivaient dans des locations officiellement protégées.² En outre, ils résident principalement dans des zones urbaines (88%), seuls 6% d'entre eux vivant dans des campements ségrégués³. Par conséquent, l'Espagne est considérée en Europe comme l'un des modèles les plus inclusifs au niveau résidentiel en ce qui concerne la minorité Rom⁴. Malgré ces réalisations majeures, on continue d'observer dans la communauté Rom en Espagne des situations résidentielles précaires comme des logements de qualité inférieure, des logements surpeuplés, de nouveaux bidonvilles ou des facteurs comme la discrimination résidentielle, qui affectent le développement du droit au logement. 11.7% de la population Rom qui a participé à l'enquête FSG vivaient dans des logements de qualité inférieure. Cette catégorie comprend des maisons à l'état de ruines (6.8%), des cabanes et des grottes (3.9%), des logements préfabriqués ou des logements temporaires (0.5%),

des hébergements mobiles (0.3%), et des hébergements non conçus pour être habités (0.2%). Selon le rapport CIS, 33.6% des Roms qui ont participé à l'enquête avaient connu une situation de discrimination lors de l'accès à un bail et 22% ont été confrontés à des discriminations au moment d'acheter une maison. C'est pourquoi nombre des réalisations, des limites et des revers vécus par la population Rom dans l'Espagne d'aujourd'hui sont conditionnés par le processus historique qu'ils ont vécu⁵, la mesure dans laquelle la discrimination qu'ils subissent habituellement a été surmontée, ainsi que les lois et les politiques développées et appliquées au cours des années⁶.

Égalité et logement dans la Constitution espagnole

L'article 1.1 de la Constitution espagnole (CE) établit un État social qui promeut l'égalité en tant que valeur majeure de son système législatif et l'article 14 proclame que tous les Espagnols sont égaux devant la loi *et ne peuvent en aucune façon subir de discrimination en raison de leur naissance, de leur race, de leur sexe, de leur religion, de leurs opinions ou de tout autre état ou circonstance personnelle ou sociale*. Dès lors, la discrimination légale qui a historiquement existé en Espagne contre la population Rom disparaît⁷, mais la discrimination sociale continue d'exister⁸, et il revient aux pouvoirs publics de *favoriser les conditions en faveur de la liberté et de l'égalité des individus et des groupes auxquels ils appartiennent pour qu'elles deviennent réalité et soient efficaces, et de lever les obstacles qui les empêchent ou les entravent; en facilitant la participation de tous les citoyens dans la vie politique, économique, culturelle et sociale* (article 9.2SC). Le

- 1 Fundación Secretariado Gitano. Carte sur le logement et la communauté rom en Espagne, 2007. On peut lire d'autres comme *Caritas Diocesana Tui Vigo: Población cigana y trashumante de Vigo*. 2002
- 2 Étude no. 2264. Centro Investigaciones Sociológicas, Étude sociologique des ménages roms. 2006
- 3 Fundación Secretariado Gitano. Carte sur le logement et la communauté rom en Espagne, 2007.
- 4 En ce qui concerne les bonnes pratiques, voir *Améliorer le logement des Roms et éliminer les bidonvilles*, Espagne FRA, octobre 2009
- 5 La sédentarisation de la population rom s'est déroulée en plusieurs étapes au cours des plus de 300 Sanctions pratiques (les lois anti-Roms) et au cours du processus de migration de la ville vers la campagne entre 1960 et 1970. Ceci expliquerait les différentes situations en matière résidentielle dans lesquelles la communauté rom vit actuellement en Espagne et la disparition virtuelle de leur style de vie itinérant et nomade. Ce phénomène s'est toutefois accentué au cours de ces dernières années en raison de l'arrivée des communautés roms en provenance d'autres pays et d'immigrants en situation administrative irrégulière.
- 6 Diversidad Residencial de la Comunidad gitana en España. Rapport sur le logement et la communauté rom, 2007
- 7 De plus, en raison de leur persécution au cours de l'histoire, l'article 19SC relatif à la liberté de circulation et de choix du lieu de résidence sur le territoire espagnol était également important pour la communauté rom.
- 8 Voir l'Étude analytique nationale sur le logement. Point focal Raxen pour l'Espagne. 2003

texte constitutionnel ne reconnaît toutefois pas explicitement les minorités ethniques, bien que le préambule reconnaisse et protège *tous les Espagnols et les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leur culture et de leurs traditions, de leur langue et de leurs institutions*, et la population Rom pourrait en faire partie. Selon Alejandro Martínez⁹, aux termes de la jurisprudence espagnole, le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi se traduit par la nécessité que tous reçoivent le même traitement dans des situations identiques¹⁰, en d'autres termes, l'égalité comprend l'interdiction de discriminer¹¹. Vu sous cet angle, le principe d'égalité donnerait aux citoyens un droit subjectif consistant à être traité de façon égale à d'autres citoyens dans des situations *de facto* identiques¹², en interdisant toute différence de traitement qui ne soit pas justifiée et en trouvant une limite au principe de légalité¹³. En outre, l'interdiction de discrimination inscrite à l'article 14SC comprend non seulement la discrimination directe, mais également la discrimination indirecte¹⁴.

Au sein de l'état espagnol, 6 personnes sur 10 reconnaissent qu'elles ne connaissent pas leurs droits en cas de discrimination¹⁵, qui constitue un délit aux termes de la Loi organique 10/1995, datée du 23 novembre, du Code pénal espagnol, dans ses articles 22.4 (facteur aggravant de la responsabilité pénale), 314 (discrimination grave sur le lieu de travail), 510 (ceux qui provoquent la discrimination), 511 (refus de servir de la part d'un fonctionnaire public en raison d'une discrimination) et 512 (discrimination dans les activités professionnelles privées). Il convient de remarquer que l'Espagne a signé la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et, qu'au niveau européen, elle est subordonnée à la Directive 2000/43/EC relative à l'application du principe d'égalité de traitement des personnes quelle que soit leur origine raciale ou ethnique. L'Espagne a signé

et ratifié plusieurs Traités internationaux relatifs aux droits fondamentaux qui, aux termes des articles 10.2SC et 93SC font désormais partie du système législatif interne. Tous les mécanismes internationaux en place comprenant des dispositions en matière de logement sont dès lors transposés¹⁶, il en va de même pour les dispositions sur l'égalité et la non discrimination. La transposition de la directive européenne anti-discrimination dans le système législatif national a donné lieu à la loi 62/2003, datée du 30 décembre, sur les mesures fiscales, administratives et sociales qui lient la discrimination et le logement dans l'article 29 en *établissant des mesures pour garantir que le principe de l'égalité de traitement et de non discrimination pour des raisons d'origine raciale ou ethnique soit réel et effectif en matière d'éducation, de soins de santé, de droits et de services sociaux, de logement et, en général, dans l'offre et l'accès à tous les biens et services*.

Parmi ces mesures, l'article 30 envisage des actions de discrimination positive en relation avec l'origine raciale ou ethnique pour garantir la pleine égalité dans la pratique, sans empêcher *des mesures spécifiques à maintenir ou à adopter en faveur de groupes spécifiques pour prévenir ou compenser des désavantages qui les affectent en raison de leur origine raciale ou ethnique*. En fait, les décisions rendues par la Cour constitutionnelle (nos. 216/1991, datée du 14 novembre, et 269/1994, datée du 3 Octobre), acceptent les actions de discrimination positive aux termes de l'article 9.2SC, comme cela a été précisé auparavant, en particulier dans des situations découlant du genre ou du handicap. C'est pourquoi la discrimination positive vis-à-vis des groupes de personnes vulnérables en termes de logement est non seulement possible, mais cela peut également être une exigence constitutionnelle afin de garantir l'égalité des droits¹⁷ dont le droit au logement (Article 47SC). Ces droits doivent être respectés,

9 Martínez, A. *La condición social y jurídica de los gitanos en la legislación histórica española*. Thèse de doctorat 2007. Faculté de Droit, Université de Grenade

10 Décision de la Cour suprême espagnole (STS) 31.05.1994 et Décision de la Cour constitutionnelle (STC) 10.07.1981

11 STS 30.11.1993

12 STS 13.05.1994

13 STS 24.02.1994

14 SSTC 13/2001 29 janvier et 253/2004 22 décembre

15 <http://www.reflejosocial.com/discriminacion/casi-6-de-cada-10-espanoles-afirma-no-conocer-sus-derechos-en-caso-de-sufrir-discriminacion/> (Révision 26.11.2010)

16 Comme l'article 25.1 de la Déclaration universelle de l'ONU, l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (arts.13 et 14.2), la Convention sur les droits de l'enfant (Art. 27.3) ou la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5.e). Au niveau du Conseil de l'Europe, l'Espagne a également ratifié plusieurs instruments comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 (ratifiée en 1979) et la Charte sociale européenne de 1961. Il convient de préciser toutefois que les gouvernements successifs n'ont pas ratifié la Charte sociale européenne révisée en 1996, et qu'ils n'ont ni signé, ni ratifié le Protocole additionnel de 1995 établissant un système de recours collectif qui donne la possibilité de poursuivre tout état qui n'a pas consenti suffisamment d'efforts en vue de se conformer scrupuleusement à l'article 31 de la Charte révisée, qui fait référence au droit au logement.

17 Ponce, J. (2005): *Urbanisme, habitatge i cohesió social* (Urbanisme, logement et cohésion sociale). Plan stratégique métropolitain Barcelone. Collection: stratégie N°4

protégés, promus et garantis par les pouvoirs publics¹⁸. Donc, si on ne mène pas de politiques publiques en matière de logement, si elles sont insignifiantes ou si elles entravent la capacité à exercer son droit au logement et reviennent à refuser une possibilité réaliste¹⁹ de l'exercer, on peut avoir recours à la justice en vue d'une protection judiciaire effective en joignant les articles 14SC sur l'égalité et 53.2SC qui, disposent entre autres de la possibilité de faire appel auprès de la Cour constitutionnelle en vue d'une protection juridique.

À cet égard, l'arrêté royal 2066/2008, daté du 12 décembre, qui réglemente le Plan de l'état en matière de logement et de rénovation (SHRP), ne mentionne pas spécifiquement la communauté Rom en tant que bénéficiaire du Plan d'aide. Toutefois, les personnes touchées par les opérations d'éradication des bidonvilles et d'autres groupes de personnes sujettes à l'exclusion sociale ou risquant d'être socialement exclues sont censées (entre autres) avoir des droits préférentiels en matière de protection, si l'on se réfère à des mesures comme le Programme d'aide à l'éradication des bidonvilles (Art. 54-56) et le Programme de logements protégés pour les groupes de personnes particulièrement vulnérables et autres groupes de personnes (Art. 35-37). L'objectif spécifique du Plan en matière de logement en relation avec l'éradication des taudis est de mener 4.000 actions spécifiques dans les quatre ans. En Espagne, la communauté Rom connaît des situations résidentielles différentes, ce qui signifie également que certains Roms peuvent avoir accès à d'autres mesures envisagées dans le cadre du Plan comme le programme visant à apporter une aide aux locataires ou le programme d'aide pour la restauration intégrale des zones historiques, des centres-villes, des quartiers dégradés et les communes rurales. Le Plan d'action 2010-2012 pour le développement de la population Rom comporte un volet logement dont l'objectif est de maintenir un système d'information sur le logement et la communauté Rom, de promouvoir l'accès à un logement avec des normes de qualité pour la population Rom, de prendre des mesures qui ont pour objectif d'éradiquer les taudis, et de mener une politique du logement axée sur l'intégration de la communauté Rom. À cet égard, il convient de remarquer que l'article 4b de l'Arrêté royal 2/2008 qui concerne la législation foncière, établit que tous les citoyens ont droit à un logement décent, adéquat et disponible et de ne pas subir de discrimination à l'heure d'utiliser les installations collectives. Comme le fait remarquer Juli Ponce²⁰, l'un des maillons les plus importants de la politique d'intégration au

logement est que les municipalités espagnoles développent des comportements administratifs pas seulement pour éviter des restrictions inutiles aux logements à prix modéré, mais en vue de le promouvoir de façon active. Les procédures de planifications jouent un rôle essentiel à cet égard pour guider la liberté d'appréciation locale en vue de répondre aux besoins des pauvres, en évaluant leurs besoins et en leur proposant suffisamment de terrains. On voit ici un lien important entre l'urbanisme et le droit au logement. On réserve des terrains pour le logement protégé sur des terrains urbains remembered, à la fois pour de nouveaux développements et pour des rénovations importantes à apporter aux bâtiments existants, totalement ou partiellement dévolus au logement protégé. Le législateur peut apporter une direction politique directe à cette liberté d'appréciation, pour favoriser la mixité et la cohésion sociales. On peut trouver un bon exemple de ceci à l'article 10.1 A de la loi de 2002 sur l'urbanisme en Andalousie, qui expose brièvement la nécessité de garantir « une répartition équilibrée de ce type de logements à prix modérés » au niveau de la planification locale et à l'article 80.4 de la loi basque de 2006 Basque, qui se fixe pour objectif de « garantir une répartition équilibrée des terrains réservés afin d'éviter les risques de ségrégation sociospatiale ».

La décision la plus importante de la Cour suprême en relation avec la situation des Roms en matière de logement a été prononcée contre le Conseil municipal de Madrid, qui, outre un parapet, avait creusé un fossé de trois mètres de large et d'un mètre de profondeur qui isolait 400 unités de logements – habités par quelque 3.000 Roms – de leur environnement immédiats, soi disant pour des raisons de prévention de la délinquance. La Cour suprême a argué du fait qu'un certain nombre d'interventions (contrôles de police, etc.) constituaient une violation du principe d'égalité reconnu par la CE parce que tous les habitants d'une zone avaient subi cette discrimination, ce cloisonnement et ce contrôle alors qu'aucun autre quartier n'avait jamais vécu cela et que ces interventions avaient été exclusivement guidées par les préjugés à l'égard des Roms.²¹

Les Roms sont constitués pour la plupart de communautés établies et sont répartis de façon inégale sur tout le territoire espagnol. Il y a différents plans, de l'état, des régions et municipaux dont l'objectif est de guider les politiques liées à la communauté Rom, comme le Plan intégral pour la cohabitation et le développement social de Galice, le Plan intégral

18 Ponce, J & Sibina, D (2008): El Derecho de la vivienda en el siglo XXI. Marcial Pons.

19 Ponce utilise le concept de « possibilité réaliste » sur la base de la Décision américaine dans l'affaire Mont Laurel contre l'Etat. Décision de la Cour suprême de mars 1975

20 Ponce, J. « Discrimination au logement et les minorités dans les villes européennes : la loi catalane sur le droit au logement de 2007. International Journal of Law in the Built Environment Vol 2, n°2. 2010

21 STS 78/1988 (17.01.1988). Espagne. Point focal national RAXEN. Étude thématique. Les conditions de logement des Roms et des gens du voyage. Mars 2009

pour la communauté Rom d'Andalousie, le Plan basque pour la promotion intégrale et la participation sociale des Roms. À cet égard, nous allons aborder en particulier le cas de la Catalogne.

L'expérience catalane

La Loi organique 6/2006, qui réforme le statut d'autonomie de la Catalogne²² (SAC), impose au Gouvernement autonome de Catalogne de *garantir la reconnaissance de la culture du peuple Rom pour sauvegarder la réalité historique de ce peuple* comme le stipule l'article 42.7 SAC. Un autre événement très important pour la communauté Rom a été la déclaration du Parlement catalan en 2007 dans laquelle on a reconnu la persécution et le génocide du peuple Rom²³. En ce qui concerne la situation résidentielle de la communauté Rom en Catalogne, une étude de 2006 a conclu que 64.7% des logements appartenant à des Roms étaient des logements protégés et 42% assuraient qu'ils avaient des problèmes pour acheter une maison sur le marché privé.²⁴ La SAC reconnaît également le droit au logement comme principe directeur de la politique économique et sociale et dans le domaine des droits et des devoirs (articles 26 et 47SAC²⁵). La Catalogne a approuvé la loi 18/2007 (CRHL) sur le droit au logement, la première loi dans ce domaine qui précise que *tout le monde doit pouvoir avoir accès à un logement et l'occuper, pour autant que les exigences légales et contractuelles applicables à toute relation juridique soient respectées, sans subir de discrimination, qu'elle soit directe ou indirecte, ni de harcèlement*.²⁶ Dès lors, considérer le harcèlement en relation au logement, par exemple, comme une discrimination

permet de lier le logement à la dignité humaine, au droit à l'égalité de traitement et au droit à l'intégrité physique et morale. En ce qui concerne les « ajustements raisonnables » pour garantir le droit au logement, l'article 46CRHL prévoit des mesures préventives de la part du gouvernement, basées sur des mesures de discrimination positive et d'autres mesures dont l'objectif est de répondre aux besoins uniques de personnes particulières pour faciliter leur inclusion sociale et leur droit à jouir d'un logement à des conditions équivalentes que d'autres personnes. L'article 47CRHL reconnaît le poids de la preuve, quand l'accusé doit fournir une justification objective et raisonnable qui prouve que le droit à l'égalité n'a pas été violé suite à son action ou à son inaction. La loi catalane sur le logement qualifie spécifiquement la discrimination et le harcèlement liée au logement, par action ou par omission, comme une violation administrative très grave (article 123.2.aCRHL) avec des amendes pouvant aller jusqu'à 900.000 euros (article 118.1CRHL). En ce qui concerne le Code pénal, la décision 428/2008 rendue par le tribunal pénal 13 de Barcelone mérite d'être mentionnée. Des propriétaires qui avaient coupé l'eau et l'électricité et avaient même essayé, à trois reprises, d'arracher le câblage électrique public, ont été condamnés à 1 an de prison²⁷.

Le CRHL contient différentes contributions technico-légales qui sont d'un grand intérêt dans le développement d'une politique de logement social bénéfique pour la communauté Rom. Le CRHL²⁸ a ouvert la voie de ce que l'on appelle les « Programmes de logements sociaux » parmi lesquels nous mentionnerons les logements d'insertion, qui consistent en des logements gérés par les différents niveaux de gouver-

22 L'article 147.1 CE envisage que l'état reconnaisse les statuts d'autonomie et les protège en tant que partie intégrante de son système législatif.

23 Quand le Parlement déclare et reconnaît que les Roms qui vivent en Espagne et en particulier en Catalogne, ont été victimes d'un génocide historique et continu, qu'il déplore les lois racistes et anti-Roms adoptées et soutenues par les institutions catalanes et toutes les situations qui ont mené à de mauvais traitements, des discriminations et à la vulnérabilité de la communauté rom au cours de l'histoire et, 3) s'engage à travailler à l'application de politiques inclusives, efficaces et déterminées avec pour objectif de parvenir à l'égalité des chances pour les membres de la communauté rom en Catalogne et à la reconnaissance et au maintien de leurs signes de culture et d'identité.

24 Atelier sur la Fonction sociale du logement. Rapport final. Gouvernement autonome de Catalogne, 2006.

25 Article 26. Droits en matière de logement. Les personnes qui n'ont pas suffisamment de ressources ont droit à un logement décent et les pouvoirs publics établissent, dès lors, un système de mesures légales pour garantir ce droit, dans les termes définis par la loi.

Article 47. Logement. Les pouvoirs publics facilitent l'accès au logement par la mise à disposition de terrains et par la promotion du logement public et subventionné. Une attention particulière est accordée aux jeunes et aux groupes de personnes qui ont les besoins les plus importants.

26 - La discrimination directe, qui se produit quand une personne reçoit, dans tous les aspects liés au logement, un traitement différent de celui reçu par une autre personne dans une situation analogue, pour autant que cette différence de traitement n'ait pas une fin légitime qui le justifie objectivement et raisonnablement, et que les moyens utilisés pour parvenir à ces fins soient adéquats et nécessaires.

- la discrimination indirecte, qui se produit quand un règlement, une convention ou une clause de contrat, un accord individuel, une décision unilatérale, un critère ou des pratiques apparemment neutres causent un désavantage particulier à une personne par rapport à d'autres dans l'exercice du droit au logement de cette personne. La discrimination indirecte n'existe pas quand l'action a une fin légitime qui le justifie objectivement et raisonnablement, et que les moyens utilisés pour parvenir à ces fins soient adéquats et nécessaires.

- Le harcèlement au logement, compris comme toute action ou toute omission qui implique un abus de droit qui a pour objectif de perturber le droit de la personne harcelée à utiliser paisiblement un logement et de créer un environnement hostile à cette personne en termes matériel, personnel ou social avec pour objectif ultime de forcer la personne à prendre une décision non souhaitée par rapport à son droit d'occupation du logement. Aux termes de la présente loi, le harcèlement au logement constitue une discrimination. Tout refus injustifié par les propriétaires du logement d'accepter le paiement du loyer est un signe de harcèlement au logement.

27 Fernández, G. (2010): Igualdad en el acceso y la ocupación de la vivienda. Guía práctica. (Égalité d'accès et d'occupation en matière de logement. Guide pratique.) Colección Transformaciones. Conoce tus derechos. Publications et éditions de l'Université de Barcelone.

28 Considère l'offre de logement à des fins de politique sociale comme un « service d'intérêt général » (Art. 4 CRHL) et facilite la création d'un parc de logements à prix modérés.

nements ou par des organisations sans but lucratif et dont l'objectif est de répondre aux besoins des personnes qui ont besoin d'une attention particulière (Art.3i CRHL), et qui comprennent de nouveaux instruments ciblant les groupes de personnes vulnérables comme Solidarité urbaine et la Réserve spéciale pour dépenses imprévues comme moyen de favoriser la cohésion sociale. Solidarité urbaine (Art. 73CRHL) impose aux municipalités de plus de 5.000 habitants de mettre en œuvre un parc de logements de taille moyenne, dans le cadre de la politique de logement, équivalent à 15% des logements primaires existants. La Réserve spéciale pour dépenses imprévues dans le développement d'initiatives publiques ne peut pas représenter moins de 10% du logement total dans le cadre du développement, comme précisé à l'article 99.4 CRHL. Cet article définit les personnes à mobilité réduite, les personnes courant le risque d'exclusion sociale et les femmes victimes de violence à caractère sexiste comme groupes de personnes prioritaires dans le cadre de la Réserve spéciale pour dépenses imprévues. À cet égard, nous pouvons voir de quelle façon la loi catalane en matière de droit au logement ne cite pas spécifiquement la communauté Rom, mais en Catalogne, il y a un Plan intégré pour les Roms depuis 2005 qui comprend le logement et l'urbanisme. Les actions principales qui concernent le logement sont : d'accorder la priorité au logement dans des quartiers rénovés, d'éviter la surconcentration; les quotas d'occupation (dans l'urbanisme et le secteur de la construction, dans les quartiers où vivent les Roms); de promouvoir des actions en faveur du droit au logement pour les jeunes Roms et com-

prendre que la transformation doit être assujettie à l'initiative pour l'éradication des quartiers ghettoisés et inclure la participation de tous ceux qui sont impliqués, y compris les Roms, à la fois dans la conception et la construction.

Un autre instrument intéressant qui pourrait avoir des implications pour la communauté Rom en Catalogne est celle du logement dont le but est de faire appliquer le droit au logement élaboré dans l'Arrêté 80/2009 du 19 mai. En vertu de l'article 78.12 du CRHL, celui-ci établit les conditions de base de l'accès à un nouveau logement pour les personnes qui, par le simple fait qu'elles vivent dans une habitation affectée par l'action urbanistique de la ville, doivent quitter le bâtiment affecté après avoir répondu aux exigences légales applicables. L'objectif est ainsi que les personnes touchées par les projets d'urbanisme d'une ville ne doivent plus, comme c'était le cas auparavant, payer davantage pour obtenir un logement équivalent à ce qu'elles avaient précédemment. Quelque trois cents habitants du quartier de La Mina (un quartier de Barcelone où la présence de la communauté Rom est importante), propriétaires de logements officiellement protégés, font actuellement les frais de ce problème. Leur maison va être détruite pour terminer le plan de transformation de La Mina, et on leur demande de payer entre 30.000 et 40.000 euros pour être relogés dans d'autres appartements qui ont les mêmes caractéristiques. Les habitants du quartier veulent que le nouvel Arrêté 80/2009 destiné aux personnes touchées par des opérations d'urbanisme s'applique à leur cas.

Limites et nouveaux défis

L'exclusion liée au logement de la communauté rom d'Espagne se manifeste non seulement par le fait qu'ils vivent encore dans des taudis et des logements de qualité inférieure, mais également par les difficultés que rencontrent les jeunes familles roms dans l'accès au logement, que ce soit sur le marché de l'achat ou de la location, dans des situations de discrimination au logement, dans le fait qu'ils vivent dans des logements surpeuplés, dans la ségrégation résidentielle et dans les difficultés physiques et économiques à se maintenir dans un logement, ce qui dans certains cas affecte les logements officiellement protégés, que ce soit à l'achat ou à la location. Régulièrement, on tente de résoudre les problèmes des familles en situation extrêmement précaire en proposant une aide financière publique ou simplement un accès au logement à l'achat ou à la location, comme s'il s'agissait d'une solution à l'intégration sociale, alors que cela ne va pas de pair avec l'accompagnement social nécessaire. Il a été démontré que dans de nombreux cas, il ne suffit pas de se concentrer sur des aides à l'achat d'une maison, d'un terrain, ou à l'accès à un bail subventionné et de développer des logements (officiellement) protégés et des rénovations. Afin de développer les droits et les devoirs qu'implique le fait de vivre dans un logement standard, il convient d'accompagner socialement les personnes. À cet égard, il est nécessaire d'aborder le problème de façon à surmonter la compartimentalisation administrative et aller au-delà de l'accès et de l'occupation d'un logement. Une opportunité nous est donnée de donner une vraie substance, au niveau européen, au concept d'aide au logement figurant à l'article 34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de donner un contenu plus large qui aille au-delà de l'aide financière stricte. Les défis qui se présentent à nous comprennent toutefois de trouver de nouvelles solutions pour les personnes sans papiers et les communautés de Gens du voyage. En rupture avec la tradition espagnole, le *Programa Caminante*, géré par la municipalité de Vitoria-Gasteiz, cible principalement (mais pas exclusivement) les Roms roumains qui vivent dans des caravanes à Vitoria-Gasteiz.²⁹

29 Espagne. Points focaux nationaux RAXEN. Étude thématique. Conditions de logement des Roms et des Gens du voyage. Mars 2009



La FEANTSA est soutenue par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en oeuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriées et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS se veut:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter:

http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr&index_en.html

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.

Housing Rights Watch bénéficie du soutien de la Fondation Abbé Pierre.

