



11 décembre 2009

**DECISION SUR LE BIEN-FONDE**

**11 décembre 2009**

***International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS)***  
**c. Grèce**

Réclamation n° 49/2008

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne ("le Comité"), au cours de sa 240<sup>e</sup> session, dans la composition suivante :

Mme Polonca KONČAR, Présidente  
MM. Andrzej SWIATKOWSKI, Vice-président  
Colm O'CONNOR, Vice-président  
Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général  
Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY  
M. Lauri LEPPIK  
Mmes Monika SCHLACHTER  
Birgitta NYSTRÖM  
Lyudmila HARUTYUNYAN  
MM Rüçhan IŞIK  
Petros STANGOS  
Alexandru ATHANASIU  
Luis JIMENA QUESADA  
Mme Jarna PETMAN

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif,

Après avoir délibéré les 8 et 11 décembre 2009,

Sur la base du rapport présenté par Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY,

Rend la décision suivante adoptée à cette dernière date :

## PROCEDURE

1. La réclamation présentée par l'*International Center for the Legal Protection of Human Rights* (ci-après « INTERIGHTS ») a été enregistrée le 28 mars 2008. Le Comité européen des Droits sociaux (« le Comité ») l'a déclarée recevable le 23 septembre 2008.

2. En application de l'article 7, paragraphes 1 et 2, du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») et de la décision du Comité sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif a adressé le 29 septembre 2008 le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement grec (« le Gouvernement »), à l'organisation auteur de la réclamation, aux Etats parties au Protocole, aux Etats ayant ratifié la Charte révisée et fait une déclaration au titre de son article D, paragraphe 2, ainsi qu'aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs visées au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte de 1961.

3. En application de l'article 31, paragraphe 1, de son règlement (« le Règlement »), le Comité a fixé au 21 novembre 2008 la date limite pour la présentation du mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé. A la demande du Gouvernement, et conformément à l'article 28, paragraphe 2, du Règlement, le délai a été prorogé jusqu'au 20 décembre 2008. Le mémoire a été enregistré le 19 décembre 2008.

4. Conformément à l'article 31, paragraphe 2, du Règlement, le Président a fixé au 11 février 2009 la date limite pour la présentation par l'organisation auteur de la réclamation de sa réplique au mémoire du Gouvernement. A la demande d'INTERIGHTS, et conformément à l'article 28, paragraphe 2 du Règlement, le délai a été prorogé jusqu'au 25 mars. La réplique a été enregistrée le 26 mars 2009 et transmise au Gouvernement le 17 avril 2009.

5. Le Gouvernement a été invité à soumettre des observations complémentaires pour le 31 août 2009. Ces observations ont été enregistrées le 28 août 2009 et transmises à INTERIGHTS le 7 septembre 2009.

## CONCLUSIONS DES PARTIES

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

6. INTERIGHTS soutient que la situation en Grèce n'est pas conforme à l'article 16 de la Charte, à la lumière du Préambule, au motif que le Gouvernement continue d'expulser des Roms par la force sans offrir de solutions convenables de relogement ni de voies de recours effectives. INTERIGHTS allègue en outre que les nombreux Roms présents en Grèce continuent d'y vivre dans des conditions ne correspondant pas aux normes minimales et de subir des discriminations en ce qui concerne l'accès au logement, en violation de l'article 16 de la Charte à la lumière du Préambule.

### B- Le Gouvernement défendeur

7. Le Gouvernement demande au Comité de rejeter la réclamation d'INTERIGHTS sous tous ses aspects.

## DROIT INTERNE PERTINENT

### Constitution

8. L'article 21, paragraphe 4, de la Constitution dispose que « l'Etat veille tout particulièrement à l'acquisition d'un logement par les sans-abri et les mal logés ».

9. L'arrêté ministériel conjoint n° 23641 du 3 juillet 2003 (Journal officiel 973/B du 15 juillet 2003) portant modification de l'arrêté n° A5/696 du 25 avril 1983 concernant les mesures sanitaires relatives au relogement organisé de personnes itinérantes est ainsi libellé :

#### Article 1<sup>er</sup>

1) *Il est interdit aux personnes itinérantes de s'installer à leur gré, en quelque lieu que ce soit, sans l'autorisation ad hoc prévue par le présent arrêté.*

2) *L'installation temporaire de personnes itinérantes est autorisée, sous réserve que soient réunies les conditions préalables énoncées dans les articles ci-après, et ce jusqu'à ce que les problèmes liés à leur installation permanente soient réglés.*

#### Article 2

1) *Le choix des sites appropriés pour l'installation temporaire de personnes itinérantes, sites qui peuvent être publics, municipaux ou privés, est arrêté par décision du Secrétaire général de la Région sur proposition du Conseil municipal ou territorial local, ladite proposition étant établie sur la base d'un dossier présenté par une commission composée de représentants de la Direction de l'Hygiène, de la Direction de l'Urbanisme, du Logement et de l'Environnement, de la Direction de l'Agriculture de la Préfecture locale, des Services techniques des municipalités et collectivités locales de la Préfecture, de l'Union locale des municipalités et collectivités locales, ainsi que de l'Administration locale sur le territoire de laquelle doit être implanté le campement permanent organisé destiné à accueillir temporairement des personnes itinérantes, sous réserve de l'autorisation des services archéologiques locaux ou autres autorités locales.*

2) *Si, après que la Région lui en a fait la demande, l'Administration locale ne présente pas sa proposition dans le délai d'un mois, le Secrétaire général de la Région procède comme indiqué ci-dessus.*

#### Article 3

1) *La capacité de chaque site en ce qui concerne le nombre de logements et de personnes est fixée par décision du Secrétaire général de la Région, qui veille à garantir l'hygiène et à assurer des conditions de vie acceptables.*

2) *Selon les dispositions en vigueur, nul n'est autorisé, fût-ce temporairement, à s'installer à proximité de sites archéologiques, de plages, de paysages se distinguant par leur beauté naturelle, ou de zones où cette installation pourrait avoir des conséquences dommageables pour la santé publique (réseau d'eau potable, etc.).*

3) *Les sites de relogement organisé doivent être dotés des infrastructures ci-après pour assurer l'hygiène de vie : eau potable, égouts, poubelles, système de collecte des déchets, accès aux douches municipales, laveries et branchements au réseau électrique. Les précisions relatives aux aménagements en matière d'hygiène sont déterminées cas par cas par les services sanitaires conformément aux dispositions en vigueur et dans le souci de préserver la santé des personnes itinérantes et la santé publique en général.*

4) *Les latrines, douches, laveries, points d'eau potable et structures de base pour l'implantation de logements préfabriqués seront aménagés en dérogation aux dispositions du Règlement général relatif à l'habitat.*

#### Article 4

1) *La municipalité ou collectivité locale concernée est responsable de l'organisation des sites d'installation retenus et elle est chargée d'en superviser le fonctionnement.*

2) *Afin de couvrir les dépenses d'implantation et de fonctionnement des campements organisés, des redevances correspondantes peuvent être réclamées à leurs usagers sur décision du Conseil municipal ou local.*

3) Les travaux d'infrastructure qu'il s'avère nécessaire de réaliser dans les campements destinés aux personnes itinérantes (alimentation en eau, douches, etc.) peuvent être inclus dans les programmes pertinents du ministère de la Santé et de la Protection sociale ou d'autres organismes publics ou des administrations locales.

#### Article 5

Les logements rudimentaires de personnes itinérantes qui existaient déjà dans différentes régions à la date de publication du présent arrêté seront maintenus jusqu'à la détermination et à l'aménagement des sites de relogement organisé, sous réserve qu'ils réunissent les conditions requises par l'article 3 du présent arrêté.

#### Article 6

1) Les présentes dispositions entrent en vigueur quinze jours après la date de leur publication au Journal officiel.

2) Leur application est encadrée et contrôlée par les instances sanitaires et les services de police, ainsi que par la police municipale là où celle-ci existe. Les contrevenants au présent décret seront poursuivis et sanctionnés conformément à l'article 3 de la loi n° 2520/40 tel qu'il a été remplacé par l'article unique de la loi n° 290/43 ratifiée par le décret n° 303/46 adopté en Conseil des Ministres, à moins que d'autres dispositions inscrites dans des lois ou décrets ne prévoient des peines plus lourdes.

3) Le présent décret ne s'applique ni aux sites d'hébergement organisé encadrés par l'EOT ni aux centres de villégiature et camps de vacances, dont le fonctionnement est régi par d'autres dispositions. Les restrictions prévues par le présent texte ne s'appliquent pas aux campements qui accueillent des fermiers dans les zones agricoles ou des éleveurs de bétail dans les pâturages d'été ou d'hiver, ou encore de simples voyageurs.

Le présent arrêté sera publié au Journal officiel.

## SOURCES INTERNATIONALES

10. Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et que ce but peut être poursuivi, en particulier, grâce à une action commune dans le domaine de la cohésion sociale ;

Convaincu que les Roms/Tsiganes et les Gens du voyage contribuent à la culture et aux valeurs européennes au même titre que les autres peuples d'Europe, et constatant que, en dépit de ce mérite, ils sont massivement victimes de discriminations dans tous les domaines de la vie ;

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

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

Considérant les ressources sous-exploitées des communautés Roms/Tsiganes et des Gens du voyage et leur capacité à contribuer à l'amélioration de leur propre situation, en particulier dans le domaine du logement ;

Gardant à l'esprit que certains Etats membres n'ont pas ou n'appliquent pas de législation nationale claire en matière de logement, concernant diverses pratiques telles que la discrimination et le harcèlement discriminatoire dans le logement, les boycotts discriminatoires, la ghettoïsation, la ségrégation raciale et résidentielle, et d'autres formes de discrimination concernant les Roms/Tsiganes itinérants et semi-itinérants et les Gens du voyage, de même que l'inégalité des conditions de logement et d'accès aux logements, comme les logements sociaux, les programmes publics de logement, l'auto-construction, les coopératives de logement ; (...)

## II Principes généraux

### Politiques du logement intégrées

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

### Principe de non-discrimination

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

### Liberté dans le choix du mode de vie

Les Etats membres devraient affirmer le droit au libre choix de son mode de vie, sédentaire ou itinérant. Les autorités nationales, régionales et locales devraient faire en sorte que chacun bénéficie de toutes les conditions nécessaires à la pratique du mode de vie choisi, le cas échéant – en fonction des ressources disponibles et des droits des tiers, dans le cadre juridique relatif aux constructions, à l'aménagement du territoire et à l'accès à des terrains privés.

### Logement convenable et abordable

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

### Prévention de l'exclusion et des ghettos

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

## Participation

Les Etats membres devraient, s'il y a lieu, donner aux communautés et aux organisations Roms les moyens de participer au processus de conception, d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques et des programmes visant à améliorer leur situation en matière de logement.

## Partenariat

De plus, les Etats membres devraient encourager et promouvoir plus largement la responsabilisation et le développement des capacités au sein des communautés roms en encourageant les partenariats à tous les niveaux – local, régional et national, selon les cas – dans le cadre de leurs politiques visant à régler les problèmes de logement rencontrés par les Roms.

Les Etats membres devraient également s'assurer que des membres des communautés roms seront aussi impliqués dans le processus.

## Coordination

Les Etats membres devraient veiller à ce qu'une bonne coordination soit assurée dans le domaine du logement entre, d'une part, les autorités nationales, régionales et locales compétentes et, d'autre part, les populations et organisations roms majoritaires et actives dans ce secteur.

## 11. Recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe.

(...) Reconnaissant que les Roms et les Gens du voyage font face depuis plus de cinq siècles à une discrimination, un rejet et une marginalisation généralisés et permanents, partout en Europe et dans tous les domaines de leur vie ; qu'ils ont été victimes de l'holocauste ; et que les déplacements forcés, la discrimination et leur exclusion de la vie sociale font que de nombreuses communautés de Roms et de Gens du voyage et personnes appartenant à ces communautés connaissent la pauvreté et une situation défavorisée à travers toute l'Europe ;

Reconnaissant que l'antitsiganisme constitue une forme distincte de racisme et d'intolérance, à l'origine d'actes d'hostilité allant de l'exclusion à la violence à l'encontre des communautés de Roms et de Gens du voyage ;

Reconnaissant le rôle des médias et de l'éducation pour ce qui est de la persistance des préjugés à l'encontre des Roms, et le fait qu'ils peuvent potentiellement aider à surmonter ces préjugés ;

Conscient que la discrimination et l'exclusion sociale peuvent être éradiquées de manière plus efficace par des politiques globales, cohérentes et volontaristes visant à la fois les Roms et la majorité, qui assurent l'intégration des Roms et des Gens du voyage et leur participation à la société dans laquelle ils vivent ainsi que le respect de leur identité ;

Considérant que tous les droits humains sont indivisibles, interdépendants et indissociables, et que les droits économiques et sociaux sont des droits fondamentaux qui devraient être étayés par des efforts concrets aux niveaux local et gouvernemental pour faire en sorte qu'ils soient accessibles également aux groupes et communautés les plus pauvres et les plus défavorisés ; (...)

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- d'adopter, conformément aux principes et dispositions énoncés dans l'annexe à la présente recommandation, une stratégie nationale et/ou régionale cohérente, globale et dotée d'un financement suffisant, accompagnée de plans d'action, d'objectifs et d'indicateurs à court et à long termes, afin de mettre en œuvre des politiques propres à combattre la discrimination juridique et/ou sociale à l'encontre des Roms et/ou des Gens du voyage, et à mettre en œuvre le principe de l'égalité ;

- de suivre et de publier des rapports d'évaluation réguliers sur l'avancement de la mise en œuvre et l'impact des stratégies et des politiques destinées à améliorer la condition des Roms et/ou des Gens du voyage ;

- de porter la présente recommandation à l'attention des organismes publics nationaux et locaux ou régionaux autonomes, des communautés de Roms et/ou de Gens du voyage et de l'ensemble de la population dans leur pays respectif par les voies appropriées, notamment les médias, et de s'assurer que ceux-ci lui accordent leur soutien.

## EN DROIT

### REMARQUE PRELIMINAIRE

12. Le Gouvernement soulève de nouveau, dans son mémoire sur le bien-fondé de la réclamation, une objection au fait que l'organisation réclamante présente la réclamation en collaboration avec le *Greek Helsinki Monitor*, organisation non gouvernementale nationale, alors que la Grèce n'a pas reconnu aux organisations non gouvernementales nationales le droit de présenter des réclamations.

13. Le Comité réitère les motifs qui l'ont conduit à rejeter cette objection ; la présente réclamation a été présentée par INTERIGHTS seule, même si cette organisation s'appuie sur des documents réunis par le *Greek Helsinki Monitor*. Le Comité rappelle qu'une organisation habilitée à déposer une réclamation en vertu du Protocole peut s'appuyer sur tout document qu'elle juge pertinent, quel qu'en soit l'auteur. C'est au Comité qu'il appartient de déterminer quel poids accorder à ces documents, indépendamment de leur origine, dès lors qu'ils ont été faits siens par l'organisation réclamante. Conformément à l'article 25, paragraphe 2, du Règlement, les organisations auteurs d'une réclamation peuvent se faire assister par des conseillers. Le fait que la Grèce n'ait pas reconnu aux organisations non gouvernementales nationales le droit de présenter des réclamations est, dès lors, sans importance dans ce contexte.

### SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 16 DE LA CHARTE SOCIALE

14. L'article 16 de la Charte est ainsi libellé :

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

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

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

15. La clause de non-discrimination du Préambule est rédigée ainsi

**Préambule**

« [...] »

Considérant que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale;

[...] »

**A. Sur la violation alléguée de l'article 16 pour non-respect du droit à un logement convenable**

Argumentation des parties

a) L'organisation réclamante

16. Selon INTERIGHTS, il y aurait un manque de logements convenables pour la population rom en général : environ 300 000 personnes d'origine rom vivraient en Grèce, dont un nombre important dans 52 campements improvisés et dangereux.

17. A l'appui de son argument, INTERIGHTS indique que le Plan d'action intégré pour les Roms grecs (PAI) envisageait la création de 100 nouveaux campements roms d'une superficie totale de 1 500 000 mètres carrés devant accueillir 4 000 nouveaux logements. En outre, 1 100 logements existants devaient être améliorés et 60 nouveaux campements temporaires construits. Or, selon l'organisation réclamante, en septembre 2005, seulement quatre campements permanents comportant 185 logements au total avaient été construits. Certes, 1 712 logements préfabriqués temporaires ont été attribués à des Roms dans le cadre du PAI, mais cela remonte à la période 1997-2002 et ils sont nombreux à être aujourd'hui en mauvais état. En outre, la plupart de ces logements n'ont jamais été raccordés aux commodités essentielles.

18. Aucun des 60 campements qui devaient être construits n'a été achevé. Un de ces campements est en cours de construction dans la localité de Birbita/Makarai.

19. L'organisation réclamante allègue que le manque de logements convenables pour les Roms, qui les contraint à vivre dans des logements inadéquats, est en partie dû à la confiance excessive accordée au programme de prêts immobiliers prévu par le PAI et au fait qu'il a été mal appliqué. Selon l'organisation réclamante, ce programme a échoué pour plusieurs raisons. Premièrement, seuls les Roms qui possédaient déjà un terrain pouvaient demander un prêt, ce qui excluait tous ceux qui n'avaient pas de terrain et qui étaient incontestablement les plus démunis. Deuxièmement, il y a eu peu de demandes de prêts et peu d'acceptations. Troisièmement, les autorités locales ont refusé d'accorder un prêt aux personnes qui n'avaient pas une attestation de résidence permanente.

20. L'organisation réclamante affirme que, d'une manière générale, le PAI n'a pas répondu aux besoins des Roms en matière de logement ni à leurs autres besoins connexes ; le budget initial n'a été dépensé qu'à hauteur de 17 % ; peu de nouveaux campements ont été construits ; la plupart des campements n'assurent pas des conditions de logement convenables.

21. Selon l'organisation réclamante, les campements dépourvus des commodités essentielles décrits dans l'annexe A de la réclamation subsistent pour la plupart, ce qui prouve l'échec du PAI.

22. Une étude réalisée en 2006 par le *Greek Helsinki Monitor* au sujet de 122 communautés roms est parvenue à la conclusion que 83 d'entre elles ne bénéficiaient pas de conditions de logement convenables. Cette étude soutient que, dans leur grande majorité, les Roms grecs continuent de vivre aux mêmes endroits et dans les mêmes conditions qu'en 1999.

23. La réclamation renvoie à cet égard au rapport de 2009 de la Commission nationale grecque pour les droits de l'homme, qui conclut que les résultats du PAI en matière de logement semblent plutôt modestes.

24. Dans sa réplique aux observations du Gouvernement concernant le PAI, l'organisation réclamante accepte les données statistiques communiquées par le Gouvernement, selon lesquelles plus de 7 000 prêts ont été accordés et plus de 5 000 débloqués. Elle allègue toutefois qu'aucun Rom d'un campement dépourvu des commodités essentielles n'en a bénéficié et elle réitère que les plus pauvres ne peuvent pas demander de prêt puisqu'il leur serait impossible de le rembourser. L'organisation réclamante souligne également que les éléments communiqués par le Gouvernement en ce qui concerne le PAI montrent que peu de progrès ont été réalisés entre 2004 et 2009 en ce qui concerne l'offre de logements.

25. L'organisation réclamante cite, à l'appui de ses arguments relatifs au non-respect en général du droit à un logement convenable, un rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (rapport de suivi sur la République hellénique (2002-2005), CommDH(2006)13), dans lequel le Commissaire se dit encore très préoccupé par la question du respect des droits fondamentaux des Roms et demande instamment au Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les droits fondamentaux des Roms seront rapidement respectés à Aspropyrgos, Amaroussia, Patras et partout ailleurs.

26. Elle s'appuie également sur un rapport d'Amnesty International (Grèce : loin des projecteurs : les droits des étrangers et des minorités restent dans le flou), ainsi que sur un récent rapport de l'expert indépendant des Nations unies sur les questions relatives aux minorités à l'Assemblée générale des Nations unies à la suite d'une visite effectuée en Grèce en 2008 (A/HRC/10/11 add.3, février 2009) et sur le rapport annuel 2008 de la Commission nationale grecque pour les droits de l'homme.

#### b. Le Gouvernement

27. Le Gouvernement indique que la plupart des éléments invoqués par l'organisation réclamante à l'appui de ses allégations datent de 2004-2005 et que, par conséquent, ces éléments ne reflètent pas les résultats des mesures prises et donnent une image trompeuse des conditions de vie de la majorité des Roms. En outre, INTERIGHTS omet de reconnaître qu'il faut du temps pour avancer sur ces questions et qu'il importe de tenir compte de toutes les mesures prises.

28. S'agissant du programme de prêts immobiliers mis en place dans le cadre du PAI, le Gouvernement précise que 9 000 prêts d'un montant maximal de 60 000 euros chacun ont été accordés. Le programme a fait l'objet de plusieurs révisions destinées à l'assouplir. A ce jour, 7 482 prêts ont été acceptés et plus de 5 000 ont été débloqués. Il n'est pas exigé que les demandeurs aient leur résidence permanente dans la commune ni qu'ils soient propriétaires d'un terrain.

29. Les municipalités ont dépensé des sommes considérables dans le cadre du PAI afin d'améliorer la situation des Roms : 80,4 millions d'euros (sans compter les prêts) ont été approuvés et plus de 40 millions décaissés à ce jour.

30. Des campements permanents ont été construits : 1 712 logements jusqu'en 2000, et 557 autres depuis lors. Des centres médico-sociaux et des unités mobiles ont été créés à la fois pour les Roms sédentarisés et pour les Roms itinérants.

31. En tout état de cause, le Gouvernement soutient que l'augmentation des dépenses ne saurait s'apprécier uniquement au regard du nombre de logements construits, mais qu'il faut également tenir compte de l'amélioration des conditions de vie dans les campements existants.

32. Le Gouvernement fait observer que les Roms peuvent également bénéficier de l'offre de logements de l'Association pour le logement des travailleurs (OEK), qui a aussi construit un campement spécialement pour les Roms.

33. Le Gouvernement indique en outre qu'une nouvelle législation en matière de lutte contre les discriminations fondées notamment sur l'origine raciale ou ethnique est entrée en vigueur en 2005 et qu'elle interdit toute discrimination directe ou indirecte en matière de logement.

34. Le Gouvernement donne des détails sur les mesures prises par les autorités pour lutter contre les discriminations à l'encontre des Roms.

### Appréciation du Comité

35. Le Comité rappelle que, dans sa décision du 8 décembre 2004 sur le bien-fondé de la réclamation n° 15/2003, Centre européen des Droits des Roms c. Grèce, il a conclu que la situation en Grèce n'était pas conforme à l'article 16 de la Charte en raison, notamment, de l'insuffisance de logements permanents et de possibilités de campements temporaires pour les Roms, ainsi que des conditions inacceptables dans lesquelles vivaient de nombreux Roms.

« Le Comité estime que la Grèce n'a pas suffisamment œuvré pour améliorer les conditions de vie des Roms et que les mesures qu'elle a prises n'ont pas donné jusqu'ici les résultats exigés par la Charte, notamment en raison de l'insuffisance des procédés mis en œuvre en vue de contraindre les autorités locales ou de sanctionner leur abstention. Il estime qu'au vu des éléments qui lui ont été soumis, de très nombreux Roms vivent dans des conditions ne répondant pas aux normes minimales, ce qui enfreint par conséquent le droit des familles à un logement d'un niveau suffisant prévu par l'article 16. » (CEDR c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision du 8 décembre 2004 sur le bien-fondé, § 42)

36. Le Comité rappelle qu'il a déclaré, en ce qui concerne le droit à un logement convenable en vertu de l'article 16 de la Charte :

« Pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décentes et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment). Le Comité a indiqué qu'un logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale. » (CEDR c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision du 8 décembre 2004 sur le bien-fondé, § 24)

37. En outre,

« l'un des objectifs intrinsèques des droits garantis par la Charte est d'exprimer la solidarité et de favoriser la cohésion sociale. Il en résulte que les Etats doivent respecter la différence et veiller à ce que l'organisation sociale ne soit pas de nature à engendrer ou renforcer l'exclusion sociale. Cette exigence est illustrée par l'interdiction de la discrimination inscrite dans le Préambule et de son interaction avec les droits matériels de la Charte »

Cette perspective a (...) été retenue par un important arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme (*Connors c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 mai 2004, par. 84) qui énonce que :

« La vulnérabilité des Tsiganes, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (*Buckley*, (...) pp.1292 à 1295, §§ 76, 80 et 84). Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie (voir *Chapman* (...) § 96, et, mutatis mutandis, les références y figurant) ». (CEDR c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §§ 19-20)

38. Le Comité constate d'après les informations communiquées par le Gouvernement que certains progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie des Roms. Il relève à cet égard que le programme de prêts immobiliers a été étendu avec l'augmentation à la fois du nombre de prêts disponibles et du montant de chaque prêt, et qu'à ce jour plus de 9 000 prêts ont été approuvés et plus de 5 000 débloqués. Il prend également acte de la construction d'un campement permanent à Messinia, de la création de centres médico-sociaux fixes et mobiles, ainsi que de l'évolution générale de la législation antidiscrimination qui s'applique à l'accès aux biens et services, dont le logement.

39. Néanmoins, le Comité constate qu'il est encore amplement démontré qu'un grand nombre de Roms continuent de vivre dans des campements ne répondant pas aux normes minimales. Pour parvenir à cette conclusion, le Comité a tenu compte non seulement des éléments transmis par INTERIGHTS, mais aussi d'autres sources, notamment le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (rapport de suivi sur la République hellénique (2002-2005) CommDH(2006)13), le rapport annuel pour 2008 de la Commission nationale grecque pour les droits de l'homme, le rapport annuel pour 2007 du Médiateur grec, le rapport de l'expert indépendant des Nations unies sur les questions relatives aux minorités à l'Assemblée générale des Nations unies à la suite d'une visite effectuée en Grèce en 2008 (A/HRC/10/11 add.3, février 2009), le rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (rapport sur la Grèce CRI 31 2009), ainsi que le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les conditions de logement des Roms et des Gens du voyage dans l'Union européenne (octobre 2009). Le Comité se réfère, à titre d'exemples, au campement de Spata, près d'Athènes, où les familles sont hébergées dans des logements préfabriqués et/ou, privées d'électricité, d'eau courante et de services réguliers de collecte des déchets, elles doivent se contenter de générateurs et de citernes, au campement d'Aspropyrgos qui n'est pas non plus raccordé aux commodités essentielles, et à celui de la ville de Komotini. Des défauts importants d'infrastructures peuvent être constatés dans de nombreux autres campements. Le Comité se réfère une nouvelle fois aux recommandations de 2007 du Médiateur grec dans lesquelles ce dernier a souligné que des mesures devaient être prises pour que les campements des Roms soient raccordés aux réseaux de distribution d'eau et d'électricité, ainsi qu'aux réseaux d'assainissement."

40. Dans ses observations, le Gouvernement soutient que la législation offre des garanties suffisantes en matière de prévention des discriminations. Or le Comité considère, de façon générale et tout particulièrement en ce qui concerne les Roms, qu'assurer un traitement identique ne constitue pas un moyen de protection suffisant contre toute discrimination. Pour atteindre l'égalité de traitement, il faut prendre en compte la différence. « En d'autres termes, il faut non seulement, dans une société démocratique, percevoir la diversité humaine de manière positive mais aussi agir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace. » (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §52 ; CEDR c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §83). Le Comité constate que les différences propres aux Roms ne sont pas suffisamment prises en compte et que ceux-ci sont, en conséquence, victimes de discriminations dans l'exercice du droit au logement au titre de l'article 16 de la Charte.

41. Le Comité constate que la situation en Grèce n'est pas conforme à l'article 16 de la Charte au motif que le gouvernement grec n'a pas pris en compte de manière adéquate la différence de situation des Roms ni pris de mesures adéquates pour améliorer la situation d'un nombre important de Roms vivant dans des conditions qui ne répondent pas aux normes minimales.

B. Sur la violation alléguée de l'article 16 de la Charte en raison des expulsions forcées

Argumentation des parties

a) L'organisation réclamante

42. L'organisation réclamante allègue que la Grèce enfreint l'article 16 de la Charte en tenant compte du Préambule, au motif qu'elle viole les droits des Roms en matière de logement. Elle soutient à cet égard que les Roms font l'objet d'expulsions qui sont forcées parce qu'ils n'ont pas accès à des voies de recours effectives et se voient rarement offrir des solutions convenables de relogement.

43. L'organisation réclamante allègue que les expulsions forcées de Roms constituent un phénomène répandu. Depuis la fin de l'année 2004, l'Etat grec aurait ainsi procédé, par l'intermédiaire de ses agents et en collaboration avec des acteurs privés, à plus de vingt expulsions forcées touchant plus de 300 familles roms.

44. Les exemples d'expulsions forcées et de démolition de certains campements/logements sont étayés par des documents. Par exemple, l'organisation réclamante fournit des informations sur les expulsions effectuées dans la région de Patras ; à Riganokampos, Ati Dimeon et Makrigianni entre 2004 et 2007. Elle affirme que ces expulsions forcées s'inscrivaient dans le cadre d'une politique délibérée des autorités visant à déloger les Roms qui habitaient dans la région. Il y aurait eu trois expulsions distinctes entre août 2004 et juin 2005 : à Riganokampos en août 2004 et à Makrigianni en octobre 2004 et juin 2005. Aucun de ces cas n'a fait l'objet d'une notification ou consultation préalable, ni d'une solution de relogement.

45. En juillet et août 2006, de nouvelles expulsions ont eu lieu à Riganokampos et Makrigianni. Au 31 octobre 2006, 60 familles sur un total de 80, soit plus de 400 personnes, avaient été expulsées du quartier de Makrigianni. Aucune de ces familles ne se serait vu offrir une solution de relogement. Le 15 septembre 2007, les autorités ont procédé à l'expulsion forcée des 25 familles roms qui vivaient encore dans le quartier de Makrigianni, avant la démolition de leurs logements. Elles n'avaient jamais reçu d'avis d'expulsion et ne s'étaient jamais vu non plus offrir de solution de relogement par les autorités.

46. Selon l'organisation réclamante, les autorités municipales auraient détruit depuis le début de l'année 2006 68 logements hébergeant 340 personnes dans la région de Patras.

47. L'organisation réclamante fournit également des informations sur des expulsions qui auraient été effectuées de force en avril 2007 près d'Athènes à l'encontre de Roms installés dans des abris de fortune à Painia près de l'autoroute Attiki, ainsi que dans la communauté urbaine d'Athènes (Aghia Paraskevi) et en Crète (quartier de Kladissos à La Chanée).

48. L'organisation réclamante ajoute que les intéressés ont été consultés ou informés au préalable dans quelques-uns de ces cas seulement, et que peu d'efforts ont été faits pour leur trouver une solution de relogement convenable.

49. L'organisation réclamante allègue que les voies de recours existant en matière d'expulsions demeurent sans effet. Les voies de recours disponibles sont souvent complexes et inefficaces. Elle relève que le fait de former opposition contre une expulsion ne suspend pas automatiquement la procédure d'expulsion. En effet, deux demandes de mesures provisoires doivent être présentées. L'organisation réclamante allègue qu'en cas de violation de propriété publique ou privée il est possible d'expulser des Roms en contournant les procédures légales habituelles, comme les règles relatives aux mesures provisoires ou le protocole relatif aux expulsions administratives.

50. L'organisation réclamante soutient que le droit en vigueur, à savoir l'arrêté de 2003 portant modification de l'arrêté n° A5/696 du 25 avril 1983 concernant les mesures sanitaires relatives au relogement organisé de personnes itinérantes, sur lequel se fondent la plupart des expulsions, est discriminatoire à l'encontre des Roms et sert à justifier leur expulsion forcée. Cet arrêté ne s'applique qu'à l'égard des Roms et ne protège de l'expulsion que ceux qui vivent dans des campements organisés.

#### b) Le Gouvernement

51. Le Gouvernement soutient que les éléments communiqués par l'organisation réclamante sont pour l'essentiel une vaste synthèse d'une sélection de communiqués de presse et de rapports d'ONG qui ne sauraient être considérés comme des éléments de preuve acceptables. En outre, les informations complémentaires transmises pour motiver ses allégations sont des citations ou des interprétations erronées de données officielles.

52. Le Gouvernement indique qu'à la suite de la décision du Comité sur le bien-fondé du 8 décembre 2004 de la réclamation n° 15/2003, Centre européen des Droits des Roms c. Grèce, il s'est efforcé de diffuser le texte de cette décision plus particulièrement auprès des services gouvernementaux et autres organismes officiels travaillant avec les Roms, ainsi que de prendre des mesures afin d'intégrer les Roms.

53. En ce qui concerne les expulsions forcées ainsi que le manque de voies de recours et de solutions de relogement, le Gouvernement rappelle que les Roms sont expulsés de terrains qu'ils occupent illégalement et que les droits des Roms doivent être mis en balance avec le droit de toute personne au respect de ses biens. Le Gouvernement conteste les allégations formulées par l'organisation réclamante au sujet de certains cas d'expulsions forcées.

54. Le Gouvernement affirme que des solutions de relogement sont généralement proposées, mais qu'elles se limitent souvent à une aide financière. Par ailleurs, des dispositions ont été prises au ministère de l'Intérieur afin de financer des possibilités de relogement.

#### Appréciation du Comité

55. Le Comité rappelle que, dans sa décision du 8 décembre 2004 sur le bien-fondé de la réclamation n° 15/2003, Centre européen des Droits des Roms c. Grèce, il a conclu que la situation en Grèce constituait une violation de l'article 16 de la Charte, notamment au motif que les Roms faisaient souvent l'objet d'expulsions forcées, contrairement aux exigences de la Charte.

56. Il rappelle, de plus, sa jurisprudence concernant les expulsions forcées : « Le Comité considère que l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux. Les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive. De plus, l'expulsion doit être conformément aux règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles » (CEDR c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 51, CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 51)

57. Il rappelle en outre qu' « en ce qui concerne les expulsions, qu'elles doivent être justifiées et exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, et assorties de solutions de relogement » (FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 163). « La loi doit également préciser les modalités de procéder à l'expulsion indiquant par ailleurs les moments dans lesquels elles ne peuvent pas avoir lieu (nuit ou hiver), définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale » (CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, par. 41).

58. Le Comité se réfère en la matière à l'arrêt Connors c. Royaume-Uni de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt du 27 mai 2004), dans lequel la Cour dit : « Il convient d'examiner les garanties procédurales dont dispose l'individu pour déterminer si l'Etat défendeur n'a pas fixé le cadre réglementaire en outrepassant sa marge d'appréciation. En particulier, la Cour doit rechercher si le processus décisionnel ayant débouché sur des mesures d'ingérence était équitable et respectait comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8 (voir les arrêts Buckley, précité, pp. 1292-93, § 76, et Chapman c. Royaume-Uni [GC], no 27138/95, CEDH 2001-I, § 92) ». Il renvoie également au paragraphe 50 de l'arrêt McCann c. Royaume-Uni de la Cour (arrêt du 13 mai 2008).

59. Le Comité tient également compte de l'Observation générale n° 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies sur le droit à un logement suffisant : expulsions forcées (1997), qui indique expressément que les mesures de protection en matière de procédure qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsion forcée sont notamment les suivantes : possibilité de consulter véritablement les intéressés ; délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées ; informations sur l'expulsion envisagée ; présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion.

60. Le Comité a déjà indiqué que « lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation, les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins d'adopter des comportements répréhensibles, cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus » (Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, réclamation no 36/2005, décision sur le bien fondé du 18 octobre 2006, §53). Dans de telles situations, le gouvernement a une responsabilité accrue de fournir une assistance adéquate et de prendre toute mesure appropriée.

61. De très nombreux éléments de preuve concernant les expulsions forcées alléguées ont été transmis au Comité, qui relève que le Gouvernement conteste la description des circonstances de certaines de ces expulsions. Il note aussi qu'une partie des informations transmises par l'organisation réclamante n'est pas structurée de manière claire, est incomplète et ne justifie pas suffisamment certaines des allégations formulées au sujet des expulsions forcées. Par ailleurs, certains des documents sur lesquels s'appuie l'organisation réclamante sont antérieurs à la décision du Comité du 8 décembre 2004 sur le bien-fondé de la réclamation n° 15/2003, Centre européen des Droits des Roms c. Grèce.

62. Cependant, le Comité constate tout d'abord que le Gouvernement n'a pas fourni d'informations démontrant que la loi applicable en Grèce en matière d'expulsions prévoit la consultation des intéressés, un délai de préavis raisonnable et la communication d'informations sur l'expulsion envisagée. Le Gouvernement n'a pas non plus fourni d'informations quant au point de savoir si la loi prévoit une obligation de relogement.

63. Le Comité constate ensuite que le Gouvernement n'a pas répondu de manière adéquate aux allégations selon lesquelles, dans la pratique, les familles roms ne sont pas suffisamment consultées avant leur expulsion forcée et que de sérieux efforts ne sont pas faits en matière de relogement.

64. S'agissant des voies de recours, le Comité relève qu'il en existe de nombreuses pour les personnes menacées d'expulsion. Lorsque les autorités souhaitent expulser des personnes du domaine public, un acte administratif est délivré – (ordre administratif d'expulsion). Les personnes concernées ont alors 30 jours pour demander au juge de paix que des mesures provisoires soient prises. Un recours contre toute décision d'expulsion est également possible devant les juridictions de première instance. Il existe aussi des voies de recours de droit civil.

65. Plusieurs types d'action pour obtenir l'expulsion de personnes d'une propriété privée sont prévus par le code civil, par exemple dans le cadre des articles 987 et 989. Tous les articles pertinents prévoient que les personnes visées par l'expulsion peuvent contester la demande d'obtention d'un ordre d'expulsion. En outre, le code de procédure civile prévoit que des mesures provisoires peuvent être octroyées.

66. En outre, selon la loi 3226/04, l'aide judiciaire est disponible pour les recours contre des ordres d'expulsion.

67. S'agissant de l'accès aux recours, le Comité considère qu'en fait de nombreuses familles roms ne sont pas suffisamment informées de leur droit de contester l'ordonnance d'expulsion ou ne savent pas en faire usage et notamment ne mobilisent pas l'aide juridique disponible.

68. En dépit des remarques qu'il a formulées au paragraphe 60, le Comité considère que la réclamation et certaines sources extérieures (rapport de suivi sur la République hellénique (2002-2005) du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CommDH(2006)13), rapport annuel 2008 de la Commission nationale grecque pour les droits de l'homme, rapport de l'expert indépendant des Nations unies sur les questions relatives aux minorités à l'Assemblée générale des Nations unies à la suite d'une visite effectuée en Grèce en 2008 (A/HRC/10/11 add.3, février 2009) étayent de manière suffisante l'allégation selon laquelle un nombre considérable de Roms continuent de faire l'objet d'expulsions forcées en violation de la Charte, dans la mesure où il n'y a pas eu de consultation préalable, de délai de préavis raisonnable ni de relogement dans nombre des cas décrits. A cet égard, le Comité se réfère notamment aux expulsions forcées de Roms à Patras, Votanikos (Athènes) et La Chanée. Il note en outre que le Médiateur grec a constaté des cas d'expulsion forcée sans que n'aient été proposées des solutions de relogement présentant toutes les infrastructures nécessaires à des conditions de vie dignes, et a recommandé de mettre un terme à cette pratique.

69. Le Comité estime également que les voies de recours existantes ne peuvent être considérées comme suffisamment accessibles. Les circonstances exceptionnelles dans lesquelles se trouvent les familles roms menacées d'expulsion supposent qu'un soutien spécial soit disponible, y compris des conseils portant spécifiquement sur la disponibilité de l'aide judiciaire et sur les voies de recours.

70. Par conséquent, le Comité estime qu'il y a une violation de l'article 16 de la Charte au motif que les familles roms sont souvent victimes d'expulsions forcées contraires à la Charte.

## **CONCLUSION**

Par ces motifs, le Comité conclut :

- à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte aux motifs que les différences propres aux familles roms ne sont pas suffisamment prises en compte et qu'il en résulte qu'un grand nombre de familles roms continuent de vivre dans des conditions ne répondant pas aux normes minimales.

- à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte aux motifs que les familles roms continuent d'être victimes d'expulsions forcées contraires à la Charte, et que les voies de recours disponibles ne leur sont pas suffisamment accessibles.

Csilla KOLLONAY LEHOCZKY  
Rapporteur

Polonca KONCAR  
Présidente

Régis BRILLAT  
Secrétaire exécutif