

2009
2010

RAPPORT

Sur la situation des Roms migrants en France

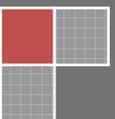


© David Delaporte

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope



Septembre 2010



Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

ABCR (Association Biterroise Contre le Racisme) – **ALPIL** (Action pour l'insertion sociale par le logement) – **AMPIL** (Action Méditerranéenne Pour l'Insertion sociale par le Logement) – **ASAV** (Association pour l'accueil des voyageurs) – **ASET** (Aide à la scolarisation des enfants tsiganes) – **ASEFRR** (Association de Solidarité en Essonne avec Les familles roumaines et rroms) – **Association Solidarité Roms de Saint-Etienne** – **CAM** (Comité d'Aide Médicale) – **CCFD** (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement) – **CIMADE** (Comité intermouvements auprès des évacués) – **CLASSES** (Collectif Lyonnais pour l'Accès à la Scolarisation et le Soutien des Enfants des Squat) – **FNASAT-Gens du voyage** – **Hors la Rue** – **Imediat** – **LDH** (Ligue des Droits de l'Homme) – **Liens Tsiganes** – **MDM** (Médecins du Monde) – **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) – **Mouvement catholique des gens du voyage** – **PARADA** – **PROCOM** – **Rencontres tsiganes** – **RomActions** – **Romeurope Val-de-Marne** – **Secours catholique (Caritas France)** – **SICHEM** (Service de Coopération Humanitaire pour les Etrangers et les Migrants) – **Une famille un toit 44** – **URAVIF** (Union régionale des associations voyageurs d'Ile-de-France)

Et les Comités de soutien de Montreuil, du Nord-ouest parisien, de St Michel-sur-Orge, de Meudon, le Collectif nantais Romeurope, le Collectif Roms des associations de l'agglomération lyonnaise, le Collectif de soutien aux familles roms de Roumanie, le Collectif des sans papiers de Melun, le Collectif dijonnais de soutien aux Roms



Avec le soutien de :



Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

Dernières actualités – Juillet/Août 2010

A l'heure où Romeurope publie ce rapport, des accusations très graves à l'endroit des Roms, qui sont le fait des plus hautes sphères de l'Etat, ont valu à la France de vives critiques de la part des experts du CERD (Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale). Les déclarations du Président de la République, après les événements dramatiques intervenus à Saint Aignan (Loir-et-Cher), font l'amalgame entre les Gens du voyage, Roms et délinquance, en stigmatisant ces deux populations, justifiant ainsi le renforcement en cours des politiques répressives à leur égard en France. Ces politiques, qui deviennent de fait ciblées ethniquement, se traduisent notamment par la multiplication des expulsions de terrain occupés par des Roms ou, en l'absence d'aires d'accueil, par des Gens du voyage et par l'accentuation du harcèlement policier.

Elles sont régulièrement dénoncées par les élus de droite et de gauche qui, constatant que des familles sont laissées à la rue et empêchées de s'installer nulle part, évoquent une "politique ignoble". Dans le même temps, se multiplient les distributions d'OQTF et les renvois « humanitaires » dans les pays d'origine dont l'inefficacité en terme de lutte contre l'habitat indigne et les conséquences néfastes pour les familles ont été prouvées depuis les trois dernières années et sont largement développées dans ce rapport.

Une telle évolution des politiques et des discours est alarmante car elle accentue la précarité en même temps qu'elle favorise des comportements racistes ou xénophobes dont les Roms font, dès à présent, les frais.

Les revendications du collectif Romeurope

Avant de décliner thématiquement ses revendications, le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope réaffirme les principes qui guident ses choix :

- Les Roms originaires de l'Europe de l'Est et des Balkans séjournant ou résidant en France sont acteurs de leur destin et ce droit essentiel se doit de leur être pleinement reconnu.
- Comme ressortissants européens, citoyens roumains ou bulgares, demandeurs d'asile ou sans papiers, comme sans abri, demandeurs d'emploi ou malades, comme enfants d'âge scolaire, parents en situation précaire ou mineurs isolés, ils bénéficient de droits et libertés inaliénables à respecter comme pour tout autre individu présent en France.
- Il n'est pas de problèmes spécifiques « roms » qui mériteraient des dispositions dérogatoires ou mesures particulières, le droit commun doit demeurer la règle. Ceux qui parviennent à trouver un emploi, à accéder à un logement, à avoir leurs enfants scolarisés se fondent dans le paysage comme les autres migrants.
- Les spécificités sont celles créées par les représentants de l'Etat lorsqu'ils les désignent comme intrinsèquement mafieux et délinquants, lorsqu'ils ciblent les bidonvilles où vivent des familles roms pour distribuer massivement des OQTF¹, en réactivant une disposition inusitée d'insuffisance de ressources comme motif d'irrégularité de séjour, lorsqu'ils créent des mesures de retour humanitaire dont les statistiques prouvent qu'elles sont prises à l'encontre principalement des Roms...
- Il y a cependant une culture et une mémoire rom d'autant mieux maîtrisée et perpétuée que les Roms ne sont pas empêchés de l'exprimer et que leur histoire ne leur est pas déniée.

1) Revendications concernant le droit au séjour

4

Les mesures d'éloignement

- L'arrêt des distributions collectives de mesures d'éloignement dans le respect de l'article 4 du protocole n° 4 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui interdit les expulsions collectives d'étrangers et l'examen de la situation individuelle des intéressés dans le cadre d'une procédure contradictoire.
- L'abandon du critère de « charge déraisonnable » comme justification de la délivrance d'une OQTF et l'instauration d'un dispositif de compensation financière interétatique ou pour le moins une restriction de l'application de cette notion conforme au droit communautaire, qui s'appuie sur un ensemble de critères et non pas la seule insuffisance de ressources ou le seul fait que la personne ait eu recours au système d'assistance sociale.
- Une application de la notion de « menace à l'ordre public » justifiant la délivrance d'une APRF² conforme au droit communautaire qui vise des menaces graves (faits de terrorisme par exemple) et actuelles.
- La suppression du motif de travail illégal comme fondement d'APRF.
- Le respect de la protection contre l'éloignement dont bénéficient certains ressortissants étrangers, notamment du fait de leur durée de séjour en France et la diffusion d'une note circulaire aux juridictions administratives rappelant la protection spécifique des communautaires.

¹ Obligation de quitter le territoire français

² Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière

- L'arrêt des placements en rétention et des expulsions des Roms issus d'ex-Yougoslavie, particulièrement du Kosovo. .

Les demandes de titres de séjour

- L'instruction par les préfecture des demandes de titre de séjour déposées par les citoyens de l'UE sur la base du droit commun des étrangers en France lorsque celui-ci est plus favorable au regard de leur situation que ne le sont les dispositions du droit communautaire (résidence en France depuis l'âge de 13 ans, conjoint de français ou parent d'enfant français, raisons médicales, victimes de la traite...).

L'asile

- L'examen individuel et approfondi des demandes d'asile déposées par des personnes appartenant aux minorités roms avec l'affranchissement des règles applicables aux pays d'origine sûr et du « protocole Aznar » qui vise à empêcher les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne de demander l'asile dans d'autres États membres. .
- La délivrance de titres de séjour avec autorisation de travail pour les Roms d'ex-Yougoslavie déboutées de leur demande d'asile, notamment au regard des attaches établies en France et des conditions de sécurité qui ne sont pas assurées dans les pays d'origine.

Le retour humanitaire

- Un recentrage du dispositif d'aide au retour humanitaire dans le strict respect des principes du volontariat et du choix individuel des personnes, avec l'élaboration de projets de retour évalués de manière réaliste en amont du départ, l'accompagnement social et l'aide au montage de projet sur place, la mobilisation des aides financières de façon adaptée et pertinente.
- L'abandon des objectifs chiffrés de reconduites à la frontière assignés au Ministère de l'immigration et le traitement statistique distinct et public des aides au retour détaillées par nationalité des bénéficiaires.
- Le rappel aux représentants des pouvoirs publics intervenant auprès des bénéficiaires des aides au retour du principe de liberté de circulation au sein de l'Union européenne, en veillant particulièrement à prévenir les menaces infondées sur l'impossibilité de retour en France ou de sortie de Roumanie ou de Bulgarie.
- L'abrogation du dispositif de fichage biométrique des bénéficiaires de l'aide au retour humanitaire prévu par la loi du 20 novembre 2007 et le Décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009, avec dans l'attente le contrôle de la stricte confidentialité des informations conservées dans le fichier « OSCAR ».et l'absence de transmission aux administrations sociales.

2) Revendications concernant le droit au travail

- La levée immédiate de la période transitoire imposée aux ressortissants roumains et bulgares, par égalité de traitement avec les ressortissants des autres pays nouveaux entrants et de manière pragmatique en prévention du travail clandestin.
- En attendant, en cas de maintien d'une période transitoire pour ces ressortissants :
 - La suppression de la taxe prélevée par l'OFII auprès des employeurs de ressortissants roumains et bulgares
 - Un traitement accéléré des demandes d'autorisation de travail, déposées directement à la DDTEFP

- La délivrance en 48h d'une autorisation temporaire de travail, permettant une embauche rapide, suivie d'une autorisation définitive après examen plus approfondi du dossier
- L'assouplissement des critères de durée de contrat et de niveau de rémunération
- La possibilité d'inscription à Pôle emploi en qualité de demandeurs d'emploi afin d'accéder aux services d'accompagnement et aux offres disponibles
- L'accès aux stages de formation professionnelle
- L'accès aux contrats aidés et en alternance

3) Revendications en matière d'habitat

LES MESURES D'URGENCE

- L'arrêt des expulsions des lieux de vie en l'absence de solutions alternatives et de propositions de relogement digne et pérenne qui ne font que déplacer le problème. Les expulsions brutales renforcent la précarité des familles, provoquent des ruptures de soins, d'accompagnement social et de scolarisation.
- L'arrêt et la sanction des harcèlements et violences policières sur les lieux de vie des Roms migrants et au cours des expulsions.
- L'aménagement des lieux de vie pour prévenir les risques sanitaires et d'incendie. Ces installations de base doivent comprendre au minimum des sanitaires, le raccordement à l'eau et à l'électricité de façon permanente, un ramassage public régulier des ordures ménagères.
- L'accueil sur des terrains aménagés spécifiques, comme réponse d'urgence aux conditions de vie indignes dans les squats ou bidonvilles ne peut avoir comme justification, lorsque la santé et la sécurité des occupants sont menacées sur leur lieu de vie actuel, que la difficulté à mobiliser rapidement des places d'hébergement adaptées aux besoins de chaque famille. Elle est indissociable d'une volonté politique claire de réintégrer, sur un temps court, les personnes dans un parcours résidentiel classique. Elle doit se traduire dès le départ par une levée des obstacles administratifs à l'entrée sur le marché de l'emploi et par une mobilisation des dispositifs d'hébergement et de logement de droit commun.

Le collectif Romeurope met en garde contre le glissement possible d'une réponse humanitaire au développement de projets spécifiques, qui tendent à promouvoir un habitat « adapté » aux besoins, arbitrairement supposés, d'une population déterminée ethniquement, parfois confondue avec les Gens du voyage, avec des réponses en habitat caravane pour des populations sédentaires dans leur pays d'origine. Les modes de gestion ne sauraient être systématiquement délégués, ni participer à une mise à l'écart des populations qui créerait des conditions de vie non garantant des libertés individuelles les plus élémentaires. Les expériences de type « villages d'insertion », mises place en Seine-Saint-Denis, qui tendent à devenir LE dispositif d'Etat pour les familles roms en France et à s'imposer comme une « bonne pratique » en Europe, illustrent cet écueil. Dans les plus brefs délais, il est indispensable qu'un bilan de ces initiatives expérimentales soit opéré et rendu public et que l'accès à tout document afférent soit rendu effectif.

LES MESURES DE FOND

Nous demandons

- Une prise en compte des besoins d'hébergement et de logement de tous les occupants de squats et bidonvilles à travers les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI)³, qui sont inclus dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).
- Un diagnostic approfondi de la situation et des projets individuels de chaque famille afin d'évaluer les solutions répondant à leurs besoins. Beaucoup se situent clairement dans une logique d'installation en France, d'accès à l'emploi et au logement. Certaines sont en capacité d'y parvenir rapidement, d'autres ont besoin de passer par différentes étapes. Dans quelques cas, leur projet de vie est encore incertain, n'envisageant dans l'immédiat que des séjours courts mais répétés.
- La formation et l'implication des services sociaux dans l'accompagnement de saisines par les occupants de squats et bidonvilles des commissions DALO pour qu'ils puissent être pris en compte parmi les publics prioritaires.
- La levée des blocages à l'entrée des dispositifs d'hébergement et de logement de droit commun, particulièrement pour les ressortissants communautaires vivant en squats et bidonvilles :
 - Respect du principe de l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence et absence de sélectivité parmi les publics à accueillir,
 - Respect du principe de continuité de l'hébergement, instauré par la loi DALO, qui interdit toute remise à la rue y compris des personnes accueillies à travers le 115,
 - Ouverture aux habitants des squats et bidonvilles des dispositifs d'hébergement de type CHRS⁴, foyers et résidences sociales, et des logements conventionnés dans le cadre de l'allocation de logement temporaire (ALT),
 - Préemption de logements vacants et mises à disposition d'associations par les collectivités et l'Etat à travers des conventions d'occupation temporaire.
 - Accès non discriminatoire aux procédures de demandes de logement sociaux pour toute personne en situation régulière au regard du séjour, particulièrement pour les ressortissants communautaires dispensés de titre de séjour.

7

4) Revendications pour le respect des Droits de l'Enfant

1) La scolarisation de tous les enfants soumis à l'obligation scolaire et le respect du droit à l'instruction aux âges où la scolarité n'est plus obligatoire (avant 6 ans et après 16 ans) :

- L'application du principe de l'affectation immédiate dans les établissements scolaires des enfants pour qui une demande d'inscription est faite, même si des compléments au dossier sont nécessaires,
- La domiciliation administrative sur la commune notamment via les CCAS⁵ pour l'inscription des enfants de familles qui y résident sans logement propre,

³ *Outil de planification instauré par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 qui couvre l'ensemble des places d'hébergement, des capacités d'accueil de jour, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, des logements temporaires, les services d'accompagnement social ainsi que les différentes composantes du dispositif de veille sociale.*

⁴ Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

⁵ Centre communal d'action sociale

- Une démarche active de la part des Mairies de recensement et d'inscription des enfants résidant sur la commune et en âge d'être scolarisés.

2) L'accueil des élèves non-francophones dans les établissements scolaires :

- Le développement d'une politique d'accueil et d'accompagnement de ces enfants et de leurs familles au sein de l'institution scolaire : bilan des acquis, développement des liens et des outils pour une meilleure compréhension réciproque entre les familles et les établissements,
- La mise en œuvre de moyens (CLIN⁶, CLA-NSA⁷...ou tout autre poste spécialement dédié) lors de l'affectation d'enfants maîtrisant insuffisamment le français et/ou qui n'ont pas été scolarisés dans leur pays.

3) La mise en place des conditions matérielles pour assurer une scolarisation effective et durable :

- Pour réussir à l'école, les enfants doivent pouvoir bénéficier des prestations périscolaires.
 - Des tarifs adaptés pouvant aller jusqu'à la gratuité pour la restauration scolaire en-dessous d'un certain seuil de ressources.
 - La mise en place de transports spécifiques ou le bénéfice d'aides existantes aux frais de déplacement pour faciliter l'accès aux établissements scolaires quand le lieu de vie en est éloigné. .
 - La mise en place ou l'accès aux dispositifs de prise en charge de l'assurance scolaire.
 - Un accès facilité aux activités d'aides aux devoirs, de centres de loisirs et vacances, aux activités sportives et culturelles.
- Un engagement des Conseils généraux dans le cadre de leurs responsabilités et compétences de protection de l'enfance :
 - Attribution d'allocations mensuelles permettant d'assurer la subsistance des familles ;
 - Aides de secours exceptionnels permettant de couvrir les frais liés à la scolarisation (transports, cantine, fournitures, assurance scolaire, activités périscolaires...);
 - Accompagnement social des familles qui en font la demande et, lorsque cela est nécessaire, en proposant des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO administrative) ;
 - Propositions d'hébergement adaptées pour les familles qui en font la demande.

4) L'accès aux formations professionnelles financées par les Conseils régionaux ou le CNASEA et l'accompagnement par les Missions locales des jeunes de 16 ans à 25 ans.

5) Concernant la protection des mineurs étrangers :

La précarisation grandissante des populations roms a fait apparaître depuis 2007 des situations de traite, de délinquance ou de prostitution. Les dispositifs de la protection de l'enfance ne sont pas forcément adaptés à ce type de population mais cela ne doit pas conduire à privilégier par défaut dans leur cas un système fondé sur la politique de contrôle des flux migratoires, au détriment de la protection de l'enfance en danger. Même si des avancées sont à noter en 2009 comme la prise en compte du phénomène de la traite par

⁶ Classe d'initiation pour les non francophones

⁷ Classe d'accueil pour élèves non scolarisés antérieurement

l'immense majorité des acteurs de la protection de l'enfance, la situation est loin d'être satisfaisante.

Nous réaffirmerons que des retours systématiques et réduits à une simple opération logistique font courir un grave danger à des enfants exploités et sont de plus totalement contreproductifs et resterons vigilants pour empêcher la ratification des nouveaux accords franco roumains. Malgré nos demandes répétées, aucun bilan sur les premiers accords de 2002 n'a été réalisé et aucune nouvelle investigation n'a été menée.

5) Revendications concernant le droit à la protection sociale

La couverture maladie

1. Accorder la CMU⁸ à toutes les personnes résidant sur le territoire français, l'AME⁹ étant une mesure qui laisse hors du droit commun toute une population résidant en France.
2. Réviser la circulaire du 23 novembre 2007 qui s'aligne sur les restrictions maximales autorisées par la directive 2004-38 du 29 avril 2004 de telle sorte que, en pratique, l'accès des communautaires inactifs à la CMU est devenu impossible. Ces dispositions confient aux CPAM¹⁰ la responsabilité d'apprécier le droit au séjour des citoyens européens en France, ce qui les contraint à prendre quotidiennement des décisions sur une question très complexe.
3. À défaut, mettre en place les conditions d'une ouverture rapide des droits à l'AME et supprimer le délai de trois mois de présence, qui est à l'origine de retards de soins. Ce dispositif doit exclure tout principe de ticket modérateur et garantir la confidentialité des informations relatives aux bénéficiaires. Dans le cas des ressortissants communautaires, la procédure de vérification de l'absence de couverture maladie dans le pays d'origine ne doit pas retarder de plus de quelques jours l'ouverture des droits AME.

Les prestations familiales

Ouvrir le droit aux prestations familiales, aux allocations logement et aux minima sociaux pour tous les communautaires résidant en France. Le bénéfice de prestations familiales et d'allocations logement est en effet la condition minimale souvent posée par les collectivités et les organismes qui souhaitent mettre à disposition des Roms des solutions de logement dignes, préalables à tout processus d'insertion qui permette à ces familles d'accéder in fine de manière autonome aux conditions de ressources qui leur sont aujourd'hui opposées d'emblée par les CAF¹¹.

La domiciliation

1. Reconnaître la domiciliation comme un droit (avoir une adresse lorsque l'on vit dans des conditions d'habitat précaire) et non une obligation pour l'accès aux prestations sociales. Lorsque les personnes peuvent déclarer une adresse postale, qu'elle corresponde ou non à leur lieu d'habitation, il est injustifiable de rejeter leur demande au motif qu'elles doivent présenter une attestation de domicile établie par un organisme agréé.
2. Dans le cas des terrains et lieux de vie relativement stabilisés, la domiciliation des occupants doit y être reconnue avec l'organisation de la distribution du courrier directement sur les sites.
3. Dans les autres cas, la possibilité légale de domiciliation auprès des CCAS doit être effective, sans transférer systématiquement cette compétence à des organismes agréés afin de permettre l'accès sans discrimination fondée sur la régularité du séjour à d'autres

⁸ Couverture maladie universelle

⁹ Aide médicale d'Etat

¹⁰ Caisse primaire d'assurance maladie

¹¹ Caisse d'allocation familiale

droits que l'AME et l'aide juridique (scolarisation, ouverture compte bancaire, droit de vote aux élections européennes, mariage...).

6) Revendications pour le droit à la protection de la santé

En urgence améliorer les conditions sanitaires sur les lieux de vie actuels : accès à l'eau, à l'hygiène, gestion des déchets, installations électriques aux normes.

- 1- **Recrutement et formation de médiateurs sanitaires** chargés d'améliorer la connaissance mutuelle et le rapprochement des structures de soins et des personnes vivant dans les squats et bidonvilles
- 2- **Recours à un interprétariat professionnel** dans les structures médicales concernées par l'accueil des patients roms d'origine étrangère
- 3- **Déplacements réguliers des acteurs de santé vers les lieux de vie**
- 4- **Avant toute expulsion, mise en œuvre de diagnostics sanitaires** afin de mobiliser les structures adaptées pour une prise en charge des problèmes de santé et – a minima- mettre à l'abri les personnes fragiles
- 5- **Actions de dépistages des maladies infectieuses** dont la tuberculose, les hépatites, les MST ...et arrêt des expulsions le temps d'un traitement efficace, par exemple en cas de découverte de personnes atteintes de tuberculose
- 6- **Accès à l'éducation à la santé** dans les circuits de droit commun en lien avec les médiateurs sanitaires.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	16
De qui parle-t-on ?	16
Une migration principalement économique	17
Une migration qui n'a rien de massif	18
I) LE DROIT DE SEJOURNER ET CIRCULER LIBREMENT AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE, SAUF POUR CERTAINS	18
<i>La liberté de circulation, un droit fondamental des citoyens de l'Union mis à mal par les législations nationales</i>	18
A – L'accès au séjour en France : des conditions d'admission au séjour moins favorables pour les Européens en période transitoire que dans le cadre du droit commun	22
1) Le seul dépôt d'une demande de titre de séjour refusé par les préfectures	22
2) Les citoyens de l'Union exclus des dispositions plus favorables contenues dans le droit commun des étrangers en France	22
3) L'exclusion du droit d'asile	24
B- Les mesures d'éloignement à l'encontre de communautaires	25
1) Au niveau des préfectures : des mesures ciblées sur des groupes de personnes déterminés ethniquement et qui doivent être évacués des lieux qu'ils occupent	26
a) <u>L'absence d'examen des situations individuelles</u>	26
b) <u>La corrélation avec une procédure d'évacuation d'un lieu de vie</u>	27
c) <u>Des instruments de harcèlement policier à l'encontre de groupes indésirables</u>	28
2) Au niveau des tribunaux : le droit communautaire ignoré lorsqu'il s'agit de Roms citoyens de l'Union européenne	29
a) <u>Les différents motifs invoqués pour prononcer des mesures d'éloignement</u>	31
a-1) L'éloignement pour absence de ressources suffisantes	31
a-2) L'éloignement sur le motif d'une menace pour l'ordre public	33
a-3) L'éloignement pour infraction à la législation sur le travail	33
b) <u>Prouver la durée de séjour en France</u>	34
3) L'exécution des mesures d'éloignement du territoire	34
a) <u>Traverser la frontière et revenir</u>	34
b) <u>Les retours forcés</u>	35
C- Le retour humanitaire	36
1- Un dispositif « Roms » qui fait l'objet d'une coordination spécifique	37
2- Un consentement obtenu dans un contexte de pressions	37
3- L'absence d'accompagnement à l'arrivée	38
4- Les retours en France après retour humanitaire	39
5- Le fichage des bénéficiaires du retour humanitaire	42
D- Le cas spécifique des ressortissants d'ex-Yougoslavie	43
E- La politique du chiffre	44

II) LA LIBERTE DE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS EUROPEENS, REFUSEE AUX ROUMAINS ET BULGARES	46
A- Les obstacles liés à la procédure d'autorisation de travail	47
1) La redevance prélevée par l'OFII	47
2) Les documents à fournir	48
3) La durée de la procédure	49
4) La durée du contrat	50
5) Le niveau de rémunération	51
6) Le critère de l'adéquation entre la qualification, l'expérience, les diplômes et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule	51
7) Le respect par l'employeur ou l'entreprise d'accueil de la législation relative au travail et à la protection sociale	51
8) La procédure d'autorisation de travail dans le cas des métiers dits ouverts	52
B- Les obstacles liés à l'exclusion des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi	53
1) L'exclusion des services de placement de Pôle emploi	54
2) L'exclusion de la formation professionnelle	54
3) L'exclusion des contrats aidés et en alternance	54
C- Maintenir les mesures transitoires pour protéger le marché du travail national : un grand mensonge	55
1) L'absence de risques de déséquilibre pour le marché du travail	55
2) Les conséquences de cette attitude protectionniste sur la situation des populations roms vivant en France	57
III) LE DROIT A UN LOGEMENT DIGNE ET INDIVIDUEL, SAUF POUR LES PERSONNES VIVANT EN BIDONVILLE	60
A) Les squats et bidonvilles, figures ultimes du mal-logement	60
1) L'habitat des Roms migrants en France n'est pas un mode de vie mais une manifestation de la crise du logement et d'une politique d'exclusion des droits	60
2) Des lieux occupés sans droit ni titre et pourtant reconnus comme seul domicile des personnes	60
3) Un habitat indigne et dangereux	63
a) <u>Les sanitaires</u>	64
b) <u>L'eau</u>	64
c) <u>L'électricité et le chauffage</u>	64
d) <u>L'absence de services publics</u>	66
e) <u>Une situation souvent excentrée</u>	66
B) Les expulsions des lieux de vie	67
1) Une stratégie de harcèlement	67
2) Les droits des occupants rarement ou mal défendus	67
3) Les expulsions sans respect de la procédure légale	68
4) Violences et destruction des biens qui accompagnent les expulsions	71
5) L'absence de proposition de relogement	72
C) Les expériences de relogement	74
1) Toutes les bonnes raisons de ne rien faire	74
2) L'habitat des Roms dans les pays d'origine	76

3) Un habitat « adapté » aux Roms présents en France ?	77
a) <u>Les terrains conventionnés</u>	77
b) <u>Les villages d'insertion</u>	78
4) Aller vers un parcours résidentiel classique	85
a) <u>L'hébergement d'urgence</u>	86
b) <u>L'hébergement d'insertion</u>	89
c) <u>Le logement social</u>	91
d) <u>La mise à disposition de logements vacants</u>	92
IV) LES DROITS DE L'ENFANT, BAFQUES S'IL S'AGIT D'ENFANTS ROMS	96
A- Les enfants roms, massivement exclus de l'école	97
B- Les conséquences de l'exclusion de l'école	98
C- Les principaux obstacles à l'accès à l'école	101
1) Les expulsions	101
2) Les refus et retards d'inscription scolaire	102
a) <u>Des refus d'inscription parfois assumés en tant que tels</u>	102
b) <u>L'exigence abusive de documents, dont notamment une domiciliation administrative</u>	103
c) <u>Des lenteurs injustifiées dans les démarches d'inscription et d'affectation</u>	104
d) <u>Des affectations éloignées du lieu de vie des familles</u>	106
e) <u>L'absence de démarche active en direction des enfants pour lesquels personne n'a effectué de démarches d'inscription</u>	106
3) L'absence de réponse aux besoins fondamentaux d'enfants vivant en situation d'extrême précarité	107
a) <u>L'impact des conditions de vie sur l'assiduité scolaire</u>	107
b) <u>Le décrochage scolaire lié aux difficultés de transport</u>	109
c) <u>La difficulté à régler les frais de cantine</u>	110
d) <u>La faible mobilisation des aides sociales liées à l'enfance et à la scolarisation</u>	110
4) Le manque de moyens pour l'accueil dans les établissements	113
D- La protection des mineurs étrangers contre la traite des êtres humains et la prise en considération de tous les éléments de danger	114
V) LA PROTECTION SOCIALE DES CITOYENS DE L'UE, EXCEPTE LES « PAUVRES »	118
Le droit des citoyens de l'UE à la protection sociale devrait dépendre d'une évaluation approfondie de leur situation personnelle	118
Des critères rigides pour refuser systématiquement les prestations aux ressortissants communautaires inactifs	118
A) Les prestations de la Caisse d'Allocation Familiale	121
1) Des droits accordés aux familles puis suspendus	121
2) Les conséquences de l'exclusion des droits CAF pour les familles roms roumaines et bulgares	122
3) La mobilisation associative et les premiers résultats des recours juridiques	122
B) la couverture maladie	125
1) La majorité des Roms en France sont orientés vers l'Aide Médicale d'Etat	125
2) Les difficultés d'accès à l'Aide Médicale d'Etat	125
3) Le fonds pour les soins urgents et vitaux	127
4) Le nombre de bénéficiaires de l'AME ne donne aucune information sur l'immigration en France	128
C) La domiciliation	128
1) Un droit dont l'effectivité est encore bien mal assurée	128

2) Des Centres Communaux d'Action Sociale qui se défont de leurs obligations	129
3) Une exclusion du droit à la domiciliation aux conséquences parfois très lourdes	131
VI) L'EXCLUSION DU SYSTEME DE SANTE	134
A) L'état de santé des populations roms migrantes en France	134
1) La santé materno-infantile	134
2) Un faible taux de couverture vaccinale	135
3) La tuberculose	136
4) Les maladies infectieuses	137
5) Les problèmes pulmonaires et cardio-vasculaires	137
6) Le saturnisme	138
7) Les problèmes psychologiques	138
8) Les problèmes dentaires	138
9) Les accidents domestiques	138
B) Les obstacles à l'accès aux soins	139
1) Le manque d'information des personnes sur le système de santé	139
2) La barrière de la langue	140
3) Les conditions de vie	140
4) Les ruptures de soins	141
5) Le manque d'information des professionnels de santé sur les conditions de vie des personnes	141
6) L'absence d'éducation à la santé	142
Annexe : LE CNDH ROMEUROPE	144

INTRODUCTION

De qui parle-t-on ?

Le terme Roms utilisé au sens générique (cf. glossaire du Conseil de l'Europe ci-dessous) a été choisi par l'Union Romani Internationale en 1971, et officiellement adopté par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Il désigne différents groupes dont les passés, trajectoires, cultures et traditions se distinguent fortement les uns des autres et qui se reconnaissent sous des appellations diverses, dont notamment :

- ◆ Roms dits « orientaux » (Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie, Serbie, Kosovo...) : 85%
- ◆ Sintés et Manouches (France, Italie...) : 4%
- ◆ Gitans et Kalés (Espagne, France...) : environ 10%

Dans ce rapport, le terme « Roms » n'est pas employé dans son sens générique mais en référence au groupe présent dans les Balkans et en Europe centrale, dont une partie a émigré plus ou moins récemment dans les pays d'Europe de l'Ouest. Ces derniers ne forment pas non plus une population homogène. Ils se subdivisent en plusieurs groupes, dont les noms se rapportent souvent aux métiers ou aux liens de parenté et à la région d'origine.

On entend par « Roms migrants » en France les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (Roumanie, Bulgarie, pays d'ex-Yougoslavie) et se reconnaissant comme Roms.

La grande majorité d'entre eux vient de Roumanie (probablement plus de 90%). Sur certaines agglomérations (Bordeaux notamment), de petits groupes de Roms bulgares sont également installés. Des familles roms en provenance des pays d'ex-Yougoslavie sont enfin présentes de façon plus sporadique sur plusieurs départements (Nord, Bouches-du-Rhône, Rhône, Loire, Indre-et-Loire, Alsace...). En Ile de France, les différents groupes sont représentés, de même que dans d'autres grandes villes (Marseille par exemple).

16

Extraits du glossaire du Conseil de l'Europe sur les Roms et les Gens du voyage – sept. 2006¹²

ROMS

Les Roms (« hommes », « maris » ou « artistes » selon les variantes du romani ou les auteurs) sont – avec les Sintés et les Kalés - une des trois grandes branches des Roms (terme générique), population originaire du nord de l'Inde. Les premières traces écrites de leur arrivée en Europe remontent au XIVe siècle.

Il existe environ 10 millions de Roms en Europe (les estimations chiffrées varient de 8 à 15 millions, la formulation « environ 10 millions » nous semble la plus adaptée). On trouve les Roms essentiellement dans les Balkans et en Europe centrale et orientale. Ils parlent pour la plupart le romani (romani chib) - voir ci-dessous. Ils se divisent en sous-groupes (« endaia »): les Kelderash, les Lovari, les Gurbeti, les Tchurari, les Ursari, etc.

¹² Ce glossaire traduit des choix qui tâchent de se rapprocher au mieux des usages les plus consensuels. Certaines décisions concernant la terminologie résultent des conclusions d'un Séminaire organisé au Conseil de l'Europe en septembre 2003 portant sur « les identités culturelles des Roms, Tsiganes, Gens du voyage et groupes apparentés en Europe » qui réunissait des représentants des différents groupes en Europe (Roms, Sintés, Kalés, Kaalés, Romanichels, Boyash, Ashkali, Egyptiens, Yéniches, Travellers, etc...) ainsi que des représentants de diverses organisations internationales (OSCE-BIDDH, Commission européenne, HCR, entre autres).

Il existe en outre dans les Balkans des groupes roms qui ne parlent pas le romani. C'est le cas des Boyash (Beash, Bayash, Banyash, Baiesi ou Rudari, selon les pays) dont le parler dérive du moéso-roumain, ou encore des Ashkali qui parlent albanais. D'autres groupes, comparables sur certains points aux Roms, tels les Egyptiens (appelés ainsi car supposés venir d'Égypte et eux aussi albanophones), tiennent à afficher leur différence ethnique.

A l'origine le terme est invariable « les Rom » mais devenu courant, on le pluralise avec un « s ».

Dans certaines variantes du romani, on écrit « Rrom » avec deux « rr »; c'est aussi d'usage pour des raisons politiques dans certains pays comme la Roumanie (pour différencier Roms de Roumains).

Il est recommandé en français d'utiliser l'adjectif « rom » qui s'accorde en nombre mais pas en genre : le peuple rom, des femmes roms, etc. et de réserver l'usage de l'adjectif « romani » (invariable) pour la langue et la culture : la langue romani et la culture romani.

En anglais, on emploiera indifféremment « Roma » et « Romani » comme adjectifs : Roma(ni) woman, Roma(ni) communities mais avec une nette préférence pour « Romani » dès qu'on aborde la langue et la culture : Romani language, Romani culture.

GENS DU VOYAGE (Travellers)

Dans le contexte français, on utilise « Gens du voyage » (terme administratif qui désigne aussi des groupes non roms ayant un mode de vie itinérant). Ce terme regroupe donc à la fois différentes branches roms (Roms, Sintés/Manouches, Kalés/Gitans dont les ancêtres proviennent du nord de l'Inde) mais aussi d'autres populations.

« Voyageurs » (plus proche de l'anglais Travellers) est utilisé en Belgique et en Suisse. On le trouve parfois en France au niveau des associations (mais pas dans les textes officiels). De même que Gens du voyage, il peut regrouper différents groupes ethniques.

Si au début, le mot « Voyageurs » a été utilisé au Conseil de l'Europe (cf. l'ancien nom du MG-S-ROM entre 2002-2006 : Groupe de Spécialistes sur les Roms, Tsiganes et Voyageurs) de plus en plus, le terme qui s'impose est « Gens du voyage » (majuscule à Gens, minuscule à voyage) afin d'harmoniser l'ensemble des textes et des structures. [...]

TSIGANES

Au Conseil de l'Europe, on écrit traditionnellement « Tsiganes » avec un « s » plutôt qu'un « z ».

La dénomination « Roms/Tsiganes » a été employée par le Conseil de l'Europe durant de nombreuses années dans la mesure où l'association de ces deux noms couvrait la plupart des domaines et situations en Europe. En effet, en Europe centrale et orientale, le terme « Roms » est assez largement employé alors que « Tsiganes », qui a, aux yeux de beaucoup de Roms, une connotation péjorative, est jugé inacceptable par les Roms et les Sintés d'Europe dans la mesure où il est considéré comme un nom exogène s'apparentant à tous les stéréotypes négatifs et paternalistes qui perdurent en Europe à leur sujet.

En Europe occidentale (Royaume Uni, Espagne, France, etc.), en Hongrie et dans certaines parties de la Russie, « Tsigane », ou son équivalent national (« Gypsy », « Gitanos », « Cigány », « Tsyganye », etc.) est mieux toléré et parfois plus approprié.

Une migration principalement économique

Le début de cette migration est à dater pour l'essentiel du début des années quatre-vingt-dix, après la chute du communisme à l'Est de l'Europe. Sous les régimes communistes, les Roms bénéficiaient d'emplois, même s'ils étaient parmi les moins prisés : ramassage des ordures, nettoyage des villes, manutention pénible, emplois dans les coopératives agricoles et les usines. Les enfants allaient à l'école. La chute de ces régimes et le passage à une économie de marché ont provoqué pour beaucoup d'entre eux la perte de ces emplois, une dégradation des conditions de vie et pour les plus jeunes l'absence de perspective d'avenir. Elle a aussi réactivé à l'Est les rancœurs et la discrimination de cette minorité, qui en Roumanie a été maintenue en esclavage jusqu'au 19^e siècle. Certains, tout comme d'ailleurs d'autres Roumains non roms, ont alors choisi d'émigrer vers les pays d'Europe de l'Ouest.

Ces arrivées correspondent ainsi pour l'essentiel à une migration économique, liée aux très grandes disparités de niveau de vie dans les pays d'Europe de l'Est qui sont accentuées dans le cas des populations roms par un phénomène de ségrégation. Dans le cas des Roms d'ex-Yougoslavie, l'exil fait suite plus particulièrement aux persécutions subies depuis la guerre. La complexité et la diversité de ce phénomène migratoire est donc à souligner. Le projet migratoire de chacune de ces familles est dans tous les cas à considérer singulièrement, qu'il s'agisse de capitaliser quelques ressources sur une période plus ou moins courte en vue d'améliorer le quotidien au pays ou d'entamer un parcours d'installation en France tout en conservant des attaches plus ou moins fortes dans sa région de départ.

Deux contresens courants au moins doivent être infirmés :

La migration de ces familles ne traduit en rien un mode de vie itinérant. S'ils se déplacent en France c'est généralement sous la pression des expulsions. S'ils retournent périodiquement dans leur pays, c'est comme d'autres migrants pour faire vivre des liens d'appartenance (visites à la famille, fêtes...), pour se replier temporairement face au harcèlement policier en France, après une expulsion de leur lieu de vie ou encore en exécution d'une mesure d'éloignement du territoire.

Plus grave, les médias et une partie de la classe politique répandent intentionnellement l'idée selon laquelle la migration en France des Roms de Roumanie correspondrait à des activités mafieuses, dont notamment des trafics d'êtres humains qui toucheraient des enfants et des personnes âgées. Ces assertions sont fausses et dangereuses. Elles généralisent des phénomènes que les associations du collectif Romeurope, dont certaines sont spécialisées dans la protection des victimes de la traite, connaissent pour être extrêmement marginales dans l'ensemble de la population rom présente en France, tout comme, d'ailleurs, dans n'importe quelle autre population. Il est indéniable qu'un certain nombre de personnes se trouvent contraintes de recourir à la mendicité pour assurer les besoins quotidiens de leur famille, mais l'idée d'une mendicité orchestrée par des réseaux criminels relève bien davantage du fantasme et des représentations xénophobes attachées aux Roms et Tsiganes que de la réalité.

18

Une migration qui n'a rien de massif

En France, les premiers Roms roumains se sont installés à Nanterre, où 900 personnes se sont retrouvées sur un terrain en friche, sans eau, sans électricité et dans des conditions de vie déplorables. L'effectif total des Roms migrants présents aujourd'hui en France ne peut être évalué et cela n'aurait d'ailleurs aucun intérêt : pour ceux qui ont pu accéder à des logements ou des hébergements de droit commun, il n'y a aucune pertinence à vouloir les distinguer d'autres populations migrantes destinées à être intégrées dans le paysage social français, pour ceux qui demeurent dans une situation de forte visibilité du fait de leurs conditions de vie précaires en squats et bidonvilles (et qui d'ailleurs ne se reconnaissent pas tous comme Roms), les observations des associations et comités de soutien conduisent à estimer que leur nombre est stable depuis plusieurs années, de l'ordre 10 à 15 000 personnes sur l'ensemble du territoire national.

Les ressortissants roumains et bulgares peuvent entrer en France sans visa depuis 2002. C'est ainsi avec un recul de plus de cinq ans que l'on peut dire que l'« appel d'air » qui était craint suite à l'ouverture des frontières n'a pas véritablement eu lieu. Si l'on considère **l'ensemble de la population roumaine et bulgare** immigrée dans les autres pays de l'Union Européenne, seuls 36 000 d'entre eux vivaient en France en 2007, contre 843 000 en Espagne ou 659 000 en Italie.¹³ La réalité est donc très loin *derrière* les discours politiques qui agitent le spectre d'une « invasion ».

¹³ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité de régions – Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne – Rapport*

rendant compte de la première phase d'application (1er janvier 2007 – 31 décembre 2008) des dispositions transitoires établies dans le traité d'adhésion de 2005 et répondant aux demandes émises en vertu des dispositions transitoires fixées dans le traité d'adhésion de 2003. Bruxelles, le 18 novembre 2008

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

c/o FNASAT Gens du voyage – 59, rue de l'Ourcq – 75019 PARIS – 01-40-35-00-04 / 06-35-52-85-46

www.romeurope.org

I) LE DROIT DE SEJOURNER ET CIRCULER LIBREMENT AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE, SAUF POUR CERTAINS

La liberté de circulation, un droit fondamental des citoyens de l'Union mis à mal par les législations nationales

L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie – dont sont originaires la très grande majorité des Roms migrants présents en France – à l'Union européenne prévue par le traité d'adhésion de Luxembourg du 25 avril 2005 est devenue effective au 1er janvier 2007. Leurs ressortissants ont donc les mêmes droits que les autres communautaires, dont la liberté de circulation qui constitue une des libertés fondamentales des citoyens de l'Union européenne, mentionnée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 45). Les autres Etats membres ont cependant été autorisés par le traité d'adhésion, durant une période transitoire, à imposer aux ressortissants roumains et bulgares des limitations dans l'accès au marché du travail. Hormis cette restriction, en tant que citoyens européens, ils ont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union.

Concrètement, ce principe de la libre circulation implique qu'une seule pièce d'identité est désormais nécessaire pour entrer dans un autre pays membre de l'Union : passeport ou carte nationale d'identité. Aucune mention ni tampon ne doit être apposé sur le passeport au passage de la frontière. Les mesures liées à l'espace Schengen sont caduques : il n'est plus nécessaire de motiver sa visite, ni de faire état de la possession d'une somme d'argent. Dans tout l'espace Schengen, la liberté de circulation n'est plus limitée à trois mois – puisque les accords de Schengen ne sont pas applicables aux ressortissants communautaires (les personnes peuvent donc passer trois mois dans chaque pays de l'Union, sans avoir à justifier des mêmes conditions que pour un séjour supérieur à trois mois). Par ailleurs, comme pour les autres communautaires, le titre de séjour ne fait que matérialiser un droit préexistant que les Roumains et les Bulgares tirent désormais directement du traité de Rome. Il ne leur est pas nécessaire d'avoir un titre pour bénéficier d'un droit au séjour.

Si le traité de Rome prévoit des limitations et des conditions à l'exercice de ce droit, les dispositions consacrant cette liberté doivent être interprétées largement, alors que les dérogations à ce principe doivent être, au contraire, d'interprétation stricte.¹⁴ Toute la législation et la jurisprudence produite en la matière depuis a été regroupée et codifiée dans la directive 2004/38/CE¹⁵, qui constitue donc aujourd'hui le texte de référence.

Sur certains points, ce texte peut-être jugé en décalage avec les enjeux posés par la mobilité effective des citoyens de l'Union. La liberté de circulation étant « un domaine où la loi européenne est en retard sur une réalité qui évolue très vite ». ¹⁶ Mais les législations nationales auxquelles il s'impose le sont plus encore. La Commission européenne fait aujourd'hui le constat que la transposition de cette directive demeure imparfaite : « Aucun Etat membre ne l'a transposée effectivement et correctement dans son intégralité. Aucun article de la directive n'a été transposé effectivement et correctement par l'ensemble des

¹⁴ Arrêts dans les affaires 139/85, Kempf, point 13, et C-33/07, Jipa, point 23

¹⁵ Directive du Conseil 2004-38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres

¹⁶ Alain LAMASSOURE, Député européen, Le citoyen et l'application du droit communautaire, Rapport au Président de la République, juin 2008

États membres. »¹⁷ Et il va sans dire que ces points de non-conformité portent atteinte aux garanties qui protègent la liberté de circulation.

Pour ce qui concerne la France, une semaine avant d'accueillir les deux nouveaux pays entrants, une circulaire du ministère de l'Intérieur est venue préciser les **modalités d'admission au séjour et d'éloignement** des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007¹⁸. En 2004, le gouvernement n'avait pas jugé opportun d'en faire autant au moment de l'entrée dans l'Europe de dix nouveaux États. Il s'agit donc clairement en décembre 2006 d'anticiper l'arrivée de ressortissants de ces deux pays et de prévoir les moyens légaux de pouvoir les renvoyer chez eux. Cette circulaire, dont les dispositions sont ensuite inscrites dans la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) par un décret du 21 mars 2007¹⁹, différencie les situations en fonction de l'ancienneté du séjour, alors même que la date d'entrée ne peut plus être que déclarative puisqu'aucun tampon ne peut être apposé à la frontière.

En deçà de trois mois de séjour en France²⁰, le droit de circulation et de séjour ne peut être limité que dans les cas où les personnes enfreindraient la législation sur le droit du travail, constitueraient une menace pour l'ordre public ou seraient « une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français²¹ ». Dans les deux premières situations, des APRF (arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière) peuvent être pris à l'encontre des ressortissants roumains et bulgares, le troisième motif pouvant être invoqué pour justifier une OQTF (obligation de quitter le territoire français)²².

Au-delà de trois mois de présence en France, le droit au séjour est subordonné à la condition de disposer d'un emploi (salarié ou non salarié), d'être étudiant ou de disposer d'une assurance maladie et de ressources suffisantes. Concernant la première condition, il faut noter que l'accès à l'emploi des Roumains et des Bulgares reste très encadré durant la période transitoire prévue par le traité d'adhésion de ces deux pays. Ce sont les règles

¹⁷ Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 10 décembre 2008

¹⁸ Circulaire NOR/INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007.

¹⁹ Décret n° 2007-371 du 21 mars 2007 relatif au droit de séjour en France des citoyens de l'Union européenne, des ressortissants des autres États parties à l'Espace économique européen et de la Confédération suisse ainsi que des membres de leur famille, pris en application de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

²⁰ « Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité » (Directive du Conseil 2004-38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – art. 6)

²¹ L'art. R. 121-3 du CESEDA précise : « Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, notamment l'assurance maladie et l'aide sociale, les ressortissants mentionnés au premier alinéa de l'art. L. 121-1 [les ressortissants communautaires] ainsi que les membres de leur famille mentionnés à l'art. L. 121-3 ont le droit de séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues à l'art. R. 121-1 pour l'entrée sur le territoire français [présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité]. »

²² L'intéressé a quarante-huit heures dans le cas d'un APRF et un mois dans le cas d'une OQTF pour déposer un recours ou quitter le territoire, ce qu'il peut faire en franchissant n'importe quelle frontière puis revenir sans autre restriction. Mais, s'il n'a pas fait l'une de ces démarches, il peut, après un mois, être arrêté, placé en centre de rétention et renvoyé immédiatement.

relatives au droit des travailleurs étrangers qui s'appliquent, ce qui oblige les intéressés à solliciter une autorisation de travail et les employeurs à payer une taxe, procédures dont la complexité, les délais et les exigences bloquent très généralement l'accès au marché du travail. Si les ressortissants roumains ou bulgares n'obtiennent pas l'autorisation de travailler, ils doivent disposer de ressources suffisantes : aucun montant n'est précisé, si ce n'est qu'on ne peut exiger des ressources dépassant le montant du RMI.

A – L'accès au séjour en France : des conditions d'admission au séjour moins favorables pour les Européens en période transitoire que dans le cadre du droit commun

Paradoxalement, l'accès des ressortissants roumains et bulgares à la citoyenneté européenne a restreint les possibilités d'obtention d'un titre de séjour de façon significative.

1) Le seul dépôt d'une demande de titre de séjour refusé par les préfectures

Est en cause le flou général engendré par l'abolition de l'obligation de titre de séjour pour les citoyens de l'Union. Cette abolition est assortie d'un droit du citoyen à l'obtenir s'il en fait la demande.²³ Or, « ce droit est délibérément méconnu par certaines préfectures, notamment en Ile-de-France »²⁴ qui refusent tout simplement de recevoir les demandes de titre de séjour des citoyens européens quelle que soit leur nationalité. Ces refus font l'objet de la majorité des plaintes rapportées par les services de médiation de l'Union tels que SOLVIT²⁵ ou les consulats.²⁶

2) Les citoyens de l'Union exclus des dispositions plus favorables contenues dans le droit commun des étrangers en France

Il faut par ailleurs pointer le déni d'un principe du droit européen selon lequel les citoyens de l'Union européenne conservent la possibilité de demander un titre de séjour sur la base du droit commun des étrangers du pays d'accueil lorsque celui-ci est plus favorable au regard de sa situation que ne le sont les dispositions du droit communautaire.²⁷

²³ CESEDA art. L121-2 « Ils ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour. S'ils en font la demande, il leur est délivré un titre de séjour »

²⁴ Alain LAMASSOURE, Député européen, Le citoyen et l'application du droit communautaire, Rapport au Président de la République, juin 2008

²⁵ « SOLVIT est un réseau de résolution de problèmes en ligne: les États membres de l'UE y coopèrent pour régler, de façon pragmatique, les problèmes résultant de la mauvaise application de la législation du marché intérieur par les autorités publiques. Il existe un centre SOLVIT dans chaque État membre de l'UE (ainsi qu'en Norvège, en Islande et au Liechtenstein). Les centres SOLVIT peuvent contribuer à traiter les plaintes émanant à la fois des citoyens et des entreprises. Ces centres font partie de l'administration nationale et s'engagent à fournir des solutions réelles à des problèmes réels dans un bref délai de dix semaines. Les services fournis par SOLVIT sont gratuits. » http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_fr.htm

²⁶ Alain LAMASSOURE, Député européen, Le citoyen et l'application du droit communautaire, Rapport au Président de la République, juin 2008

²⁷ « Les dispositions de la présente directive ne portent pas atteinte aux dispositions législatives, réglementaires et administratives d'un État membre qui seraient plus favorables aux personnes visées par la présente directive » (art. 37) « La présente directive ne devrait pas affecter les dispositions nationales plus favorables » (Considérant 29) - Directive du Conseil 2004-38/CE du 29 avril 2004

Cela signifie qu'ils doivent avoir accès de plein droit à une carte de séjour temporaire autorisant à travailler dans différents cas qui ne sont pas pris en compte dans le droit européen mais qui sont ouverts aux étrangers des pays tiers en France²⁸ : par exemple s'ils résident en France depuis au plus l'âge de 13 ans avec au moins l'un de leurs parents, s'ils sont conjoints de Français ou parents d'enfant français, si leur état de santé nécessite une prise en charge médicale et qu'ils ne peuvent bénéficier du traitement dans leur pays d'origine...

Suivant la même logique ils doivent aussi pouvoir être admis au séjour à titre exceptionnel comme les autres étrangers en réponse à des « considérations humanitaires » ou des « motifs exceptionnels »²⁹ ou encore s'ils déposent une plainte ou témoignent contre les auteurs d'actes de proxénétisme ou de traite des êtres humains dont ils ont été victimes.³⁰ Concernant ce dernier cas, une circulaire récente est d'ailleurs venue confirmer ce principe du droit commun prioritaire lorsqu'il est plus favorable aux citoyens de l'Union. Elle note que l'absence de possibilité d'admission au séjour spécifique pour les ressortissants communautaires victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme créerait une situation « préjudiciable aux victimes ressortissantes des Etats membres de l'UE soumis à régime transitoire (Bulgarie, Roumanie) qui, lorsqu'elles souhaitent séjourner en France et y exercer une activité salariée, doivent solliciter une autorisation de travail. Aussi, l'intégration d'un Etat à l'UE ne devant en aucun cas être désavantageuse pour ses ressortissants, [les préfets doivent envisager] leur demande d'admission au séjour dans les mêmes conditions que celles prévues pour les ressortissants d'Etats tiers. »³¹

En décalage avec cette lecture, le Conseil d'Etat a rendu en début d'année 2009 deux avis qui interprètent de manière très peu contraignante ce principe en estimant que les Etats membres sont autorisés à maintenir en faveur des citoyens de l'Union les dispositions applicables aux ressortissants non communautaires plus favorables que le droit communautaire mais n'y sont pas obligés.³² Malgré cela, les services du Secrétariat général aux Affaires Européennes, rencontrés le 24 mars 2009 par le Collectif Romeurope, invitaient à déposer des plaintes auprès de la Commission européenne pour signaler les préfetures qui s'affranchissent de l'obligation d'enregistrer les demandes de titre de séjour au motif que ce titre n'est plus obligatoire et réaffirmaient que les Roumains et Bulgares doivent pouvoir continuer à se fonder sur les dispositions de droit commun plus favorables.

Dans la grande majorité des cas en effet, les préfetures refusent d'enregistrer les demandes de titre de séjour présentées pour une application du droit commun à des ressortissants communautaires. C'est ainsi le cas de façon systématique à la Préfecture de Bobigny ou encore pour une personne roumaine qui, le 13 février 2009, envisageait de déposer une demande de titre de séjour pour raisons médicales, accompagnée d'une médiatrice du Secours catholique, et s'est tout simplement vu refuser par la préfeture de Paris le formulaire de demande. Face à ces refus, un groupe de travail réunissant la CIMADE et Médecins du Monde s'est constitué dans le Rhône en 2008 et quelques ressortissants de l'Union ont pu obtenir des titres de séjour pour raisons médicales, à St Etienne et Lyon.

relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

²⁸ CESEDA L313-11

²⁹ CESEDA L313-14

³⁰ CESEDA L316-1

³¹ Circulaire n° IMIM0900054C du 5 février 2009 - Conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires

³² Conseil d'Etat n° 323854 et n° 323855 du 12 janvier 2009

Témoignage de la CIMADE (Lyon) suite à la décision favorable du tribunal administratif de Lyon obtenue dans le cas d'un étranger malade ressortissant communautaire (TA Lyon 20 octobre 2009, Covaci, n°0904808)

Nous accompagnons actuellement une quinzaine de ressortissants communautaires dans cette situation. La Préfecture du Rhône a été saisie par écrit (recommandé accusé de réception) afin d'obtenir des décisions expresses de refus d'enregistrement. La première demande a été présentée en juillet 2008. Devant le silence de la Préfecture du Rhône, une demande de motivation a été adressée (article 5 loi de 1979) ; un refus explicite a été notifié le 9 janvier 2009. Un recours a immédiatement été déposé auprès du tribunal administratif de Lyon, ce recours a été audencé en septembre. Le tribunal administratif a rendu son jugement ce 20 octobre : il annule la décision de la Préfecture du Rhône de refuser l'examen de la demande de titre de séjour et lui enjoint d'examiner cette demande au regard des dispositions du droit communautaires.

L'argumentaire a consisté à préciser que ces étrangers ne séjournent pas en France en leur qualité de ressortissant communautaire mais pour des considérations liées à leur "vie privée et familiale", telle qu'entendue dans le Code des étrangers du séjour et du droit d'asile et la Convention européenne des droits de l'Homme. Le commissaire du gouvernement puis le tribunal administratif ont suivi cette argumentation.

3) L'exclusion du droit d'asile

Les Roms dont le pays d'origine a rejoint l'UE en 2004 ou 2007, ont aussi perdu de fait la possibilité de demander l'asile, en vertu du Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres³³, dit protocole Aznar, qui vise à empêcher les ressortissants d'un État membre de l'UE de demander l'asile dans d'autres États membres. Ainsi, les demandes d'asile présentées par les citoyens de l'UE sont généralement considérées comme inadmissibles par les États membres³⁴.

Mais les graves agressions racistes dont sont victimes des Roms, notamment dans des pays comme l'Italie, la Hongrie ou la République Tchèque interrogent inévitablement ce protocole qui repose sur un présupposé indéfendable : « vu le niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales dans les États membres de l'Union européenne, ceux-ci sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile ». ³⁵

Ainsi depuis 2008 surtout, de nombreuses familles roms dont la sécurité était menacée en République Tchèque ont préféré s'exiler au Canada. Ce pays s'est ainsi trouvé confronté à une augmentation rapide du nombre de réfugiés roms de nationalité tchèque qui ne pouvaient pas demander l'asile dans les pays voisins.

Ces vagues d'agressions racistes périodiques à l'encontre des populations roms dans les pays d'Europe doivent conduire les États membres à assurer leurs responsabilités au regard de la Convention de Genève en s'affranchissant de ce protocole, qui n'interdit pas en droit l'examen des demandes d'asile. Il permet en effet aux États membres de décider unilatéralement dans un cas individuel d'examiner une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre État membre, sous réserve qu'il traite cette demande sur la base de la présomption qu'elle est manifestement infondée. A cet égard, un tout premier pas a peut-être été fait en France à Strasbourg, où sont arrivées en janvier 2009, à la suite d'une série

³³ Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres, annexe au Traité d'Amsterdam, octobre 1997

³⁴ Sauf la Belgique qui déclare effectuer un examen individuel de toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre État membre

³⁵ Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres, annexe au Traité d'Amsterdam, octobre 1997

d'attaques racistes à l'encontre des Roms en Hongrie, une dizaine de familles roms hongroises (32 personnes). Le Conseil de l'Europe et le Forum européen des Roms et des Gens du voyage alertés par Médecins du Monde se sont fortement mobilisés autour de cette situation et la préfecture de Strasbourg a accepté le dépôt de leur demande d'asile en mai 2009, examinée en procédure prioritaire. Mais l'Etat a peiné cependant à reconnaître pleinement le statut de demandeurs d'asile à ces citoyens européens durant la procédure : il a fallu que le Collectif Pour l'Accueil Des Solliciteurs d'Asile à Strasbourg (CASAS) assigne en référé la préfecture pour qu'elle accorde, après jugement par le tribunal administratif, un hébergement (dans de très mauvaises conditions par ailleurs) aux familles alors qu'elles y avaient pleinement droit en tant que demandeurs d'asile.³⁶ L'allocation temporaire d'attente ne leur a cependant pas été attribuée. Sur les 8 familles, 4 demandes ont été rejetées sans que les familles aient été rencontrées. En janvier 2010 ces 4 familles ont été expulsées du territoire. Depuis et après plusieurs interpellations de l'OFPRA par le CASAS, aucune nouvelle... L'OFPRA semble ne pas vouloir se positionner sur la situation des familles restantes. Les habituels interlocuteurs de l'OFPRA, disent ne plus avoir le dossier en main....

B- Les mesures d'éloignement à l'encontre de communautaires

Avec l'entrée dans l'Union européenne, si les possibilités d'accès au séjour pour les Roms roumains et bulgares ont été limitées, les possibilités ouvertes aux préfectures pour leur éloignement du territoire ont été au contraire soigneusement renforcées par la circulaire du 22 décembre 2006.³⁷

Dès le début de l'année 2007, plusieurs APRF ont été pris à l'encontre de ressortissants roumains ou bulgares, motivés principalement par le fait d'exercer une activité salariée sans y être autorisé ou de constituer une menace à l'ordre public (une notion utilisée en dehors de la définition précise de la Cour de justice des communautés européennes – cf. infra). Lorsque des recours ont pu être engagés, ces décisions de reconduite ont été annulées pour la plupart.

Depuis la mi-juin 2007, les autorités ont changé de « stratégie » : au lieu d'APRF, les préfectures notifient plus fréquemment des OQTF à des personnes interpellées alors qu'elles mendient, à l'occasion d'une expulsion de squat ou après un incendie... C'est ainsi, que dès la fin du mois de juin 2007, des charters européens commencent à s'organiser au rythme d'un par semaine pour des renvois collectifs vers le pays d'origine. Pour les membres du collectif Romeurope, ces opérations sont en flagrante violation de l'article 4 du protocole n° 4 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui interdit les expulsions collectives d'étrangers.

Les conditions dans lesquelles ces mesures d'éloignement sont délivrées massivement par les préfectures renseignent sur leur ciblage à l'encontre d'une population déterminée ethniquement et dans un objectif d'éradication de lieux de vie indignes et très visibles (1). Face au détournement des possibilités extrêmement limitées laissées ouvertes par le droit communautaire pour reconduire des citoyens européens, les tribunaux saisis de nombreux recours réagissent en ordre dispersé (2). Mais si les OQTF et APRF font toujours partie des instruments de pression pour obtenir l'évacuation d'un site, c'est essentiellement le dispositif de retour humanitaire, clairement identifié par les acteurs publics comme un dispositif « Roms » piloté directement par le préfet dans le cadre d'une coordination spécifique, qui

³⁶ TA de Strasbourg, ordonnance du 20 mai 2009

³⁷ Circulaire NOR/INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007.

permet d'assurer effectivement le rapatriement des personnes (3). Et puisque l'instrumentalisation de ce dispositif pour remplir les quotas de reconduite d'étrangers fixés au Ministère de l'Immigration est désormais bien connue de l'opinion publique, l'heure est à expérimenter les moyens de décourager le retour des Roms en France suite au retour humanitaire, phénomène que la presse avait largement pointé (4).

1) Au niveau des préfectures : des mesures ciblées sur des groupes de personnes déterminés ethniquement et qui doivent être évacués des lieux qu'ils occupent

Il faut tout d'abord rappeler ce qui est une évidence pour les associations et avocats amenés à défendre des citoyens de l'Union qui font l'objet de mesures d'éloignement en France : il s'agit presque toujours de Roms. S'il est arrivé que des APRF soient pris à l'encontre notamment de ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE qui ne sont pas Roms, c'était essentiellement pour infraction à la législation sur le travail et ces situations restent marginales.

a) L'absence d'examen des situations individuelles

Le mode de délivrance des mesures d'éloignement contredit indiscutablement l'affirmation selon laquelle, conformément à la loi, « les fonctionnaires appelés à participer à ces procédures examinent chaque situation individuelle. »³⁸

Les mesures d'éloignement sont en effet distribuées **de façon collective** sur les lieux de vie des personnes. Après un premier contrôle de tous les occupants du site (auquel échappent ceux qui ne sont pas présents lors de l'intervention), les forces de l'ordre reviennent peu de temps après remettre des OQTF à tous ou à certains de façon arbitraire. Il arrive aussi que les OQTF soient rédigés sur place le jour-même.

Généralement, le motif est rédigé **de façon stéréotypée** voir pré-imprimée. Il ne fait référence à aucun élément permettant de déterminer le contexte dans lequel est intervenu le contrôle du droit au séjour et n'offre jamais aucune explication précise sur les raisons pour lesquelles l'administration a été amenée à douter du droit au séjour du ressortissant communautaire éloigné. Une décision du tribunal administratif de Cergy-Pontoise³⁹ est éloquent sur l'application avec laquelle ces documents sont rédigés : le tribunal fait référence à une OQTF signée par l'intéressé mais ne comportant ni date ni mention de l'état civil de ce dernier. Les dizaines d'OQTF récupérées par les associations et les avocats sur un terrain donné, en vue de préparer des recours, sont toutes datées à quelques minutes d'écart les unes des autres, ce qui témoigne incontestablement de l'absence d'examen individuel de la situation.

En 2008, plusieurs OQTF ont été déboutées par les tribunaux⁴⁰ car les préfectures n'avaient **pas respecté la procédure contradictoire** prévue par la loi du 12 avril 2000⁴¹ qui oblige l'administration à recueillir les observations écrites de l'intéressé avant de prendre une mesure le concernant – d'autant plus qu'il s'agissait de décisions de refus de séjour qui n'étaient pas précédées d'une demande dans laquelle les personnes auraient pu faire valoir

³⁸ Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire, courrier au CNDH Romeurope du 19 décembre 2008.

³⁹ TA de Cergy-Pontoise n°0805960 du 6 mars 2009

⁴⁰ Par exemple : TA de Lyon n°0707310 du 24 janvier 2008

⁴¹ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (art. 24)

leurs arguments. Mais, par un avis de novembre 2008 qui sera plus largement évoqué ensuite, le Conseil d'Etat a estimé que, dans le cas des communautaires, cette procédure s'appliquait seulement si le refus de séjour n'était pas accompagné d'une OQTF. Une parade puisque l'on sait que dans ces situations, il n'y a jamais de refus de séjour sans OQTF.⁴²

Dans ces conditions, il n'est bien entendu jamais fait distinction dans le nombre pour les **personnes qui sont protégées par le droit communautaire contre l'éloignement**, du fait de leur durée de séjour en France notamment. Selon le principe de proportionnalité rappelé par la Directive 2004-38, les citoyens qui ont séjourné dans l'Etat membre d'accueil pendant les dix années précédentes ne peuvent être éloignés que pour des motifs graves de sécurité publique.⁴³ Or seuls quatre Etats membres, dont la France ne fait pas partie, ont transposé correctement ces garanties.⁴⁴ Ainsi, en août 2009, la préfecture a distribué des OQTF aux occupants d'un terrain à Strasbourg. Comme souvent l'arbitraire est total et ce sont uniquement les personnes qui étaient présentes au moment du contrôle de police sur le terrain qui ont été visées. Qu'importe si certaines d'entre elles vivaient depuis plus de 15 ans en France et si les enfants, nés en France, ne connaissent rien de la Roumanie, le tribunal administratif de Strasbourg validera ces mesures d'éloignement le 2 décembre.

De même, au cours de ces distributions massives, des personnes arrivées en France depuis moins de trois mois se voient remettre avec les autres des OQTF, comme ce fut le cas par exemple le 19 mai 2009 sur un terrain situé route de la Courneuve à St Denis, pour plusieurs personnes présentes en France depuis moins de quinze jours.

b) La corrélation avec une procédure d'évacuation d'un lieu de vie

Ces mesures sont très rarement délivrées lorsqu'il n'y a pas d'enjeu autour du lieu de vie des personnes. Elles suivent ou précèdent une procédure d'expulsion à la demande du propriétaire ou lorsque la préfecture veut voir disparaître une occupation jugée insalubre ou dangereuse. Dans certains cas en effet, la distribution d'OQTF suffit pour chasser les occupants d'un terrain ou d'un bâtiment sans avoir à engager une procédure régulière d'expulsion, plus longue et plus coûteuse.

Par exemple, à Strasbourg sur le terrain de Koenigshoffen en août 2009 où une procédure d'expulsion avait échoué deux ans auparavant, la préfecture a tenté d'obtenir le départ des familles en distribuant des OQTF aux personnes présentes.

De même à Denain dans le Nord, des familles qui occupaient une propriété communale depuis 15 jours ont fait l'objet d'une importante opération de contrôle menée le 16 septembre par la police de l'air et des frontières. Trente-deux d'entre elles ont été placées en garde-à-vue et en sont ressorties avec des OQTF. Elles ont alors commencé à quitter peu à peu le squat, certaines vers la Belgique ou le département voisin du Pas-de-Calais, d'autres dans le cadre d'un retour humanitaire organisé par l'OFII (ex ANAEM).

A Nantes enfin, sur un terrain où des familles sont accompagnées depuis 4 ans dans le cadre d'une convention avec la municipalité, l'exclusion programmée d'une partie d'entre

⁴² Avis CE N° 315441 du 26 nov. 2008

⁴³ Directive du Conseil 2004-38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – art. 28

⁴⁴ Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 10 décembre 2008

elles du projet d'accompagnement est aussi passé par la remise d'OQTF : c'est ainsi que quatre personnes d'un des terrains conventionnés se sont vu remettre le 15 juillet 2009 des OQTF (qui dataient du 29 avril 2009 !).

c) Des instruments de harcèlement policier à l'encontre de groupes indésirables

Plus que de simples mesures administratives, les OQTF sont un instrument de pression visant à repousser des populations indésirables vers d'autres départements, et au mieux hors du territoire national. Il est très rare que les préfetures envisagent l'exécution de ces mesures par la force, aussi sont-elles souvent délivrées dans le cadre d'une mise en scène censée impressionner les personnes.

Dans certains cas, l'opération de contrôle permettant de relever l'identité des occupants d'un terrain, s'effectue dans le cadre d'une commission rogatoire, pour occupation illicite d'un terrain ou au prétexte de délits mineurs. Le lieu de vie est encerclé et tous les adultes présents subissent alors relevé d'empreintes digitales et photos anthropométriques de face et profil. Ce fut ainsi le cas le 16 septembre 2008 à Méry-sur-Oise (Val-d'Oise) sur le campement de la Butte de Montarsy.

Dans un cas au moins, le contrôle d'identité des personnes, accompagné de la notification d'une soixantaine d'OQTF par la gendarmerie, a donné lieu de façon stupéfiante et indigne à un marquage des personnes au moyen d'un tampon appliqué sur le bras – au prétexte que ce procédé permettait d'éviter de les contrôler deux fois. Cette opération a eu lieu le 28 août 2009, sur un terrain de 100 à 150 personnes, situé à la limite de Corbeil et d'Ormoy dans l'Essonne, sur lequel un jugement du tribunal de grande instance d'Evry venait de rejeter une requête d'expulsion. Les intéressés et les associations ont dénoncé ces pratiques scandaleuses et dont l'objet était probablement d'obtenir le départ des occupants du terrain par l'intimidation. Pour toute réponse, un communiqué laconique du Ministère indique que ce procédé est « particulièrement inopportun concernant les opérations de contrôle visant des étrangers en situation irrégulière. »

28

Pas-de-Calais – Mai 2009 – Témoignage d'un membre de la LDH

Interpellée le 30 avril à Amiens, une personne vivant à Wimille dans le Pas-de-Calais a été placée en garde à vue et interrogée. A l'issue de la garde à vue, tous ses papiers d'identité ont été confisqués. On lui a remis une OQTF qui indiquait que ses papiers lui seraient rendus à la frontière française et qu'il devait écrire à la préfecture au moins 8 jours avant son départ pour qu'ils y soient acheminés. Il avait prévu de rentrer en Roumanie en passant par la Belgique. La préfecture contactée par téléphone a répondu : « non pour la Roumanie il y a un poste frontière (!) à Strasbourg ». Comme il était rappelé qu'il n'y a plus de frontière : « Mais si il y a toujours des douanes, ce sont les services des douanes qui lui remettront ses papiers d'identité ». L'OFII de son côté refuse d'accorder un retour humanitaire à cet homme puisqu'il n'a pas de papier d'identité pour prendre l'avion mais propose de lui financer en plus le trajet pour aller à Paris demander une copie de ses papiers d'identité à l'ambassade de Roumanie. Un recours a été fait par une avocate de la LDH : il s'appuyait sur une présence de moins de 3 mois en France puisque l'OQTF mentionnait que cette personne ne savait pas à quelle date elle était entrée en France. Mais le tribunal administratif a rejeté le recours le 27 mai après avoir pris contact avec la police d'Amiens qui a transmis une déclaration de l'intéressé selon laquelle il était en France depuis 3 ou 4 mois. Parallèlement l'avocat a aussi fait un recours contre le fait que la préfecture ait confisqué les papiers. La personne a reçu une convocation à l'audience seulement pour septembre, elle est restée durant tout ce temps sans pièce d'identité.

Seine-Saint-Denis – Sevran – 10 juin 2009 – Témoignage d'un membre du GISTI

A Sevran (Seine-Saint-Denis) le 10 juin à 6h du matin, les policiers fracturent les portes ou les ouvrent brutalement. Une petite fille sera blessée au front par l'ouverture violente de l'une d'entre elle. Les personnes sont réveillées brusquement. Après avoir tout fouillé, les policiers regroupent tout le monde dans une grande pièce. Les personnes resteront dans cette pièce

pendant deux à trois heures, sans avoir le droit d'aller aux toilettes. Un appel se fait par famille. Une à une, elles sont séparées des autres, et passent ensuite devant l'un des agents de la préfecture installés dans un des camions situés à l'extérieur du squat. L'agent enregistre les identités des familles, puis délivre ou non une OQTF.

Seine-Saint-Denis – St Denis – 10 novembre 2009 – Témoignage d'un membre de l'association PARADA

Parada et le CAM se sont rendus aujourd'hui sur le terrain Ambroise Croizat où avait eu lieu le matin une distribution massive d'OQTF, avec le concours de 14 cars de CRS, de l'OFII et d'au moins deux interprètes. L'opération a débuté à 7h du matin. Les OQTF auraient été distribuées à chaque personne présente, elles sont nominatives avec l'inscription manuscrite du nom des personnes. Environ 5 à 6 familles auraient émis le souhait de bénéficier de l'aide au retour. De nombreuses autres souhaiteraient former un recours mais étaient encore sous le choc. Il est difficile de savoir précisément encore ce qu'elles souhaitent faire. Néanmoins, elles ont exprimé leur détresse car bon nombre viennent de construire des baraquements et craignent la baisse des températures.

2) Au niveau des tribunaux : le droit communautaire est ignoré lorsqu'il s'agit de Roms citoyens de l'Union européenne

Alors que des dizaines d'APRF ont pu être annulées au cours du premier semestre 2007 par les tribunaux administratifs, plusieurs juristes et avocats du Gisti et de la Cimade, avec des soutiens membres de Romeurope en contact avec les Roms sur les terrains, commencent à s'organiser, à partir de la mi-juillet de la même année, à travers un groupe d'échanges Internet baptisé « OQTF » visant à coordonner l'action des uns et des autres en vue de déposer des recours systématiques contre ces mesures. Des avocats se portent volontaires pour y participer dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

29

Des permanences sont ainsi ouvertes sur les lieux de vie suite aux distributions collectives d'OQTF et d'APRF afin de conduire des entretiens individuels avec les personnes concernées et de remplir une fiche de renseignements type. Ces fiches sont ensuite transmises aux avocats qui se répartissent les dossiers afin de leur permettre de personnaliser les recours pour lesquels des modèles ont été établis (et régulièrement actualisés). Y sont développés en particulier des arguments concernant l'interprétation de la notion de charge déraisonnable et quant à la responsabilité de la charge de la preuve.

Une liste de diffusion permet de faire le lien entre les juristes, les associations et les militants qui interviennent auprès des personnes sur le terrain. Cette liste, limitée au départ à l'Île-de-France, s'est ensuite étendue aux autres régions. Mais courant 2008, au bout d'un an, le constat est qu'il n'est ni possible ni forcément opportun de faire des recours systématiques contre ces mesures d'éloignement. De manière paradoxale, les juges reprochent en effet aux avocats qui défendent les Roms d'engorger les tribunaux, oubliant que ce sont les préfectures qui, à l'origine, alimentent ces multiples recours.

Il n'est pas vraiment possible de dégager des tendances claires parmi les décisions rendues par les tribunaux tant elles sont hétérogènes. Sur des recours par rapport à des situations similaires et parfois dans une même juridiction, des décisions opposées peuvent être rendues par des chambres différentes. Même les décisions des Cours d'appel se contredisent directement.⁴⁵

⁴⁵ Par exemple sur l'éloignement d'un communautaire pour infraction à la législation sur le travail :

CAA Douai n°07DA00917 du 15 novembre 2007 : Le préfet peut éloigner un communautaire soumis aux mesures transitoires travaillant sans autorisation de travail

Malgré cette incohérence des juridictions françaises, il est possible de souligner qu'une grande partie de ces décisions ignore le droit européen, y compris lorsque les recours font référence à des dispositions de la directive 2004-38 dont la transposition en droit français est incomplète ou erronée. Une décision du tribunal de Cergy conclut ainsi qu'un ressortissant communautaire ne peut pas utilement se prévaloir des dispositions de la directive contre un acte individuel.⁴⁶ Cet aspect a été soulevé lors d'une audience du Collectif Romeurope à la Chancellerie le 18 novembre 2008 qui a estimé qu'il s'agissait essentiellement d'un problème de formation des magistrats et a évoqué le projet d'imposer des normes minimales en termes de formation des magistrats au droit communautaire...mais en attendant les hypothétiques répercussions de cette initiative pour faire en sorte que le droit au séjour des Roms, citoyens européens, soit respecté, Romeurope n'a pas pu convaincre de l'opportunité de diffuser une circulaire ou une note de rappel sur l'application du droit européen qui protège largement les communautaires des mesures d'éloignement.

Car au-delà d'un déficit de formation, il y a peut-être aussi, dans certains cas, une relativisation de la gravité de ce que peut représenter un éloignement du territoire lorsqu'il s'agit de personnes qui bénéficient de la liberté de circulation. A titre d'exemple, les conclusions d'un Commissaire du gouvernement lors d'une audience à Strasbourg les 18 et 19 novembre 2008 sont particulièrement cyniques, puisqu'il fait observer en substance que l'expulsion n'est pas grave dans la mesure où les personnes peuvent revenir à loisir en France (qu'importent donc les conséquences de cet aller-retour pour la scolarisation des enfants, la perte des droits sociaux ouverts, les recherches d'emploi, la déstabilisation des repères et ancrages locaux formés parfois durant plusieurs années sur un lieu de vie...).

Ce rappel concernant la transposition correcte de la directive 2004-38 en France aurait pu venir du Conseil d'Etat. Mais les positions adoptées par la haute juridiction sur l'éloignement des communautaires ont suscité à deux reprises beaucoup de déception, d'autant plus qu'elles n'énoncent à aucun moment la possibilité d'application directe de la Directive dans les décisions de justice.

Concernant la circulaire du 22 décembre 2006, contre laquelle la Cimade, la Fasti, le Gisti et la LDH avaient déposé un recours le 28 juin 2007 ainsi que SOS Racisme⁴⁷, estimant qu'elle niait le droit à la libre circulation des Roumains et des Bulgares, le Conseil d'Etat a rendu le 18 avril 2008 deux arrêts très en-deçà des attentes : la circulaire a été partiellement annulée par un premier arrêt sur un motif de forme, notamment sur la condition de ne pas être une charge déraisonnable et sur la référence au RMI, car ces deux points n'avaient pas encore de fondement en droit français (la circulaire datait de décembre 2006, avant le décret du 21 mars 2007), et prétendait transposer directement certaines dispositions de la directive du 29 avril 2004. Par ailleurs, ce premier arrêt valide les APRF visant les communautaires pendant les trois premiers mois de leur séjour, non seulement si leur comportement constitue une menace pour l'ordre public mais aussi en cas de non-respect de la législation du travail. Un second arrêt confirme quant à lui très largement la légalité du décret du 21 mars 2007, y compris la condition de ne pas être une charge déraisonnable pendant les trois premiers mois (et bien entendu au-delà).

CAA Douai n°07DA01288 du 5 décembre 2007 : Le travail sans autorisation peut fonder un APRF.

CAA Bordeaux n°07BX00962 du 14 février 2008 : Le travail sans autorisation ne peut pas fonder un éloignement puisque ce cas n'est pas prévu à l'article L121-4 qui énumère limitativement les cas où les ressortissants communautaires peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

⁴⁶ TA de Cergy-Pontoise n°0805961 du 30 mars 2009

⁴⁷ La requête de SOS Racisme portait sur la circulaire de décembre 2006 et sur le décret de mars 2007.

Par la suite, de nombreux recours contre des OQTF notifiées à des ressortissants roumains et bulgares ont été déposés en 2007 et 2008 au tribunal administratif de Cergy-Pontoise (départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise). Ce dernier en a annulé plusieurs puis a suspendu ses décisions et l'examen des nouveaux recours pour transmettre, le 15 avril 2008, une demande d'avis contentieux au Conseil d'État sur le droit au séjour des ressortissants communautaires. Le tribunal demandait notamment confirmation de l'obligation de permettre à l'intéressé de présenter ses observations préalablement à la délivrance d'une OQTF (procédure contradictoire) alors même qu'il n'a pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour ; il demandait également que de la préfecture ou de la personne était tenu d'apporter la preuve de la date d'entrée en France supérieure ou inférieure à trois mois et interrogeait enfin la possibilité d'opposer l'insuffisance des ressources à une personnes non prise en charge par le système d'assistance sociale français.

L'avis du Conseil d'Etat est rendu en novembre 2008⁴⁸, et repris en mai 2009 par le Ministère dans une circulaire⁴⁹.

Sans même se prononcer sur la possibilité pour les tribunaux d'invoquer directement la directive 2004-38, les réponses apportées sont largement défavorables à la défense des droits des personnes : les préfectures sont dispensées de procédure contradictoire avant de délivrer une mesure d'éloignement, la charge de la preuve de la date d'entrée en France repose sur la préfecture mais se retourne contre l'intéressé si des éléments probants sont apportés, l'insuffisance de ressources permet de prononcer une OQTF même si la personne n'a jamais demandé de prestation sociale.

a) Les différents motifs invoqués pour prononcer des mesures d'éloignement

a-1) L'éloignement pour absence de ressources suffisantes

C'est essentiellement la notion de charge déraisonnable qui est invoquée par les préfectures pour motiver les OQTF. Cette notion, qui existait dans le droit communautaire depuis les années 1990, n'a fait son apparition en France qu'avec la loi du 24 juillet 2006, pour les séjours supérieurs à trois mois, et au niveau réglementaire par le décret du 21 mars 2007 concernant les séjours de moins de trois mois. Si les ressortissants roumains ou bulgares n'obtiennent pas l'autorisation de travailler, ils doivent disposer de ressources suffisantes : aucun montant n'est précisé, si ce n'est qu'on ne peut exiger des ressources dépassant le montant du RMI.⁵⁰

⁴⁸ Avis CE, 26 novembre 2008, n°315441

⁴⁹ Circulaire du 19 mai 2009 relative aux étrangers. – Obligations de quitter le territoire français prises à l'encontre des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne, des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse. – Avis du Conseil d'État n° 315441 du 26 novembre 2008

⁵⁰ « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes : (...) / 2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille (...) de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie (...) » . CESEDA L. 121-1

« Le caractère suffisant des ressources est apprécié en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé. En aucun cas, le montant exigé ne peut excéder le montant du revenu minimum d'insertion mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles (...) » CESEDA R. 121-4

Or ce motif d'éloignement dans le cas des Roms roumains et bulgares est très contestable au plan de sa légalité par rapport aux textes et à la jurisprudence européens qui en font un argument très contraignant pour l'État qui l'invoque pour refuser le droit au séjour d'un ressortissant communautaire. En effet, la directive du 29 avril 2004 indique bien que le seul fait de recourir au système d'assistance sociale n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement : les autorités sont censées étudier la situation au cas par cas et apprécier s'il s'agit ou non de difficultés temporaires en prenant en compte la durée de séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée.⁵¹ La Commission européenne a d'ailleurs confirmé l'usage très limité de ce motif rendu possible par la directive en rappelant : d'une part, que « seule la perception de prestations d'assistance sociale peut être considérée comme pertinente pour déterminer si l'intéressé représente une charge pour le système d'assistance sociale »⁵² ; d'autre part, qu'avant de déterminer si l'insuffisance des ressources ET la perception de prestations sociales subsistance constituent une charge déraisonnable, il revient à l'administration nationale de procéder à une appréciation de la proportionnalité de cette charge au regard des 3 critères définis par la directive : la durée (pour quelle durée l'allocation est-elle octroyée ? La personne est-elle susceptible de pouvoir prochainement se passer des prestations d'assistance sociale ?), la situation personnelle (quel est le degré d'intégration de la personne ? depuis combien de temps l'intéressé séjourne-t-il dans l'État membre d'accueil ?) et le montant de l'aide accordée.

Mais la France est bien loin de cette évaluation exigeante puisque l'unique présomption du fait que les personnes n'ont pas de ressources suffisantes, établie sur le seul constat qu'elles vivent en squat ou en bidonville, suffit aux pouvoirs publics à établir qu'elles sont une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale.⁵³ Les tribunaux valident pour la plupart cette conception très éloignée des critères restrictifs du droit européen, estimant que l'intéressé doit lui-même prouver qu'il dispose de ressources suffisantes pour

⁵¹ « Les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. En conséquence, une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement. » Directive du Conseil 2004-38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Considérant 16

⁵² Communication de la Commission au Parlement et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 2009

⁵³ Le Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire, dans son courrier au CNDH Romeurope du 19 décembre 2008, énonce ainsi une conception de la charge déraisonnable très éloignée des critères restrictif du droit européen : « Les ressortissants de l'Union européenne, quelle que soit leur nationalité, n'ont pas un droit inconditionnel à résider en France. Ils peuvent être invités à regagner leur pays dans les conditions prévues par le droit européen, notamment lorsqu'ils n'ont aucune ressource permettant de vivre dignement en France. [...] Vous estimez dans votre rapport que, dans le cadre des mesures d'éloignement, aucune preuve n'est apportée à l'argument de l'insuffisance de ressources ou de la charge déraisonnable pour le système social français, sinon la seule présence dans des bidonvilles ou dans des squats. En réalité la démarche est inverse, ce n'est pas, dans ce cas, aux forces de sécurité, mais aux personnes concernées elles-mêmes, d'établir qu'elles ont des ressources suffisantes. »

contester la mesure d'éloignement dont il est l'objet.⁵⁴ Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat dans son avis rendu en novembre 2008 a confirmé purement et simplement, sans argumenter, que « l'insuffisance des ressources peut être opposée par le préfet pour prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant communautaire qui séjourne en France depuis plus de trois mois, alors même que l'intéressé n'est pas encore effectivement pris en charge par le système d'aide sociale ».⁵⁵ Les Roms roumains et bulgares, citoyens de l'Union européenne, dont la grande majorité ne bénéficient d'aucune prestation continueront donc d'être frappés de mesures d'éloignement du seul fait qu'ils vivent en squat ou bidonville.

a-2) L'éloignement sur le motif d'une menace pour l'ordre public

Dans certains départements, dont notamment le Val-d'Oise, la stratégie de la préfecture a été de continuer à délivrer également des APRF contre lesquels les recours sont plus difficiles à engager en raison de leurs délais très courts (quarante-huit heures) même si les motifs, notamment l'atteinte à l'ordre public, sont plus faciles à contester. Si l'atteinte à l'ordre public peut motiver une expulsion en droit communautaire (où la notion est beaucoup plus précise et circonstanciée qu'en droit interne), c'est sous réserve qu'elle corresponde à des menaces graves (faits de terrorisme par exemple) et actuelles (ce ne peut être par exemple un délit commis deux ans auparavant s'il n'y a aucune raison de penser que la personne recommencera). Or le moindre petit délit sert de prétexte aux préfectures pour notifier des APRF au motif d'une menace grave à l'ordre public.

Dans les rares cas où les personnes arrivent à déposer un recours dans le délai de 48h, les tribunaux – à moins qu'il y ait récidive – annulent généralement ces mesures disproportionnées prises pour vol à l'étalage, vol de vêtement⁵⁶, de robinetterie⁵⁷, de câbles dans une poubelle⁵⁸, conduite en état d'ivresse⁵⁹, racolage⁶⁰ ou même très fréquemment l'occupation illégale de terrain⁶¹.

33

a-3) L'éloignement pour infraction à la législation sur le travail

Si le travail illégal est bien mentionné en droit français⁶² parmi les cas qui permettent de notifier un APRF, il s'agit d'un motif très contestable s'il est appliqué aux ressortissants communautaires. Les décisions de justice sur ce point se contredisent, certaines⁶³ estimant

⁵⁴ TA de Versailles n°0807188 du 4 novembre 2008 : L'intéressé doit apporter la preuve de ses ressources suffisantes et non l'administration d'apporter la preuve que l'intéressé est une charge déraisonnable ; TA de Strasbourg n°0804157 du 2 décembre 2008 : L'intéressé n'ayant pas d'activité professionnelle et vivant des prestations de la CAF d'un montant mensuel de 293 euros n'a pas des ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable

⁵⁵ Avis CE, 26 novembre 2008, n°315441

⁵⁶ TA de Lyon n° 0704325 du 29 juin 2007

⁵⁷ TA Lyon n° 0701326 du 6 Mars 2007

⁵⁸ TA Lyon N° 0700541 et n° 0700542 du 2 février 2007

⁵⁹ TA de Rennes n°0803460 du 8 août 2008

⁶⁰ TA de Nantes n°073176

⁶¹ TA de Cergy Pontoise n° 0808705 du 13 août 2008 et CAA de Versailles n° 08VE020982 du 28 avril 2009

⁶² CESEDA art. L511 II 8°

⁶³ CAA Douai n°07DA01288 du 5 décembre 2007 ; CAA Douai n°07DA00917 du 15 novembre 2007 ; TA de Lyon n°0700863 du 20 février 2007 ; TA de Toulouse n°0702244 du 15 mai 2007 ; TA Lyon n°

que l'emploi sans autorisation de travail peut justifier une mesure d'éloignement même pour un ressortissant communautaire soumis aux mesures transitoires, d'autres⁶⁴ rappelant au contraire que le travail sans autorisation n'est pas prévu dans la liste limitative des cas qui peuvent fonder un éloignement pour les citoyens de l'Union européenne.⁶⁵

b) Prouver la durée de séjour en France

En l'absence de frontière, l'ancienneté de la présence en France est très difficile à prouver, tant pour les personnes concernées que les préfetures.⁶⁶ Face à cette difficulté, les tribunaux ont pris des décisions contradictoires sur la nature⁶⁷ et la charge de la preuve, reposant tantôt sur l'intéressé⁶⁸ tantôt sur l'administration.⁶⁹

Le Conseil d'Etat a finalement tranché en admettant qu'« il incombe à l'administration, en cas de contestation sur la durée du séjour d'un citoyen de l'Union européenne dont elle a décidé l'éloignement, de faire valoir les éléments sur lesquels elle se fonde pour considérer qu'il ne remplit plus les conditions pour séjourner en France. »⁷⁰

3) L'exécution des mesures d'éloignement du territoire

a) Traverser la frontière et revenir

Dans l'immense majorité des cas, les Roms roumains et bulgares exécutent les mesures d'éloignement par un séjour de quelques jours à quelques mois dans le pays d'origine, ou même parfois dans un pays limitrophe de la France. En effet, les mesures d'éloignement ne sont pas une interdiction de séjour en France : les personnes sont en règle et ont le droit de revenir dès qu'elles ont franchi la frontière. Ni les préfetures, ni les tribunaux n'ignorent cette situation.

C'est ce que plusieurs Roms roumains, résidant de longue date à St Denis et qui avaient reçu des Obligations à quitter le territoire français (OQTF), ont voulu démontrer en proposant à quelques médias de les accompagner avec eux pour un aller-retour collectif par bus en Belgique, le 23 juillet 2008. A la frontière belge, le refus des agents des services de la Police de l'Air et des Frontières (PAF) des douaniers et des policiers belges de viser les documents ou enregistrer leur départ du territoire français n'a fait que souligner l'absurdité de cette obligation de quitter un territoire dont les frontières ne sont désormais ouvertes.

0705724 du 31 août 2007 ; TA Rennes n° 074306 du 23 octobre 2007 ; TA Toulouse n°07/2150 du 4 mai 2007

⁶⁴ CAA Bordeaux n°07BX00962 du 14 février 2008

⁶⁵ CESEDA art. L121-4

⁶⁶ Un arrêté ministériel est toujours en attente qui devrait permettre l'application de l'obligation d'enregistrement en Mairie pour les ressortissants communautaires résidant plus de trois mois en France.

⁶⁷ Les simples déclarations de l'intéressé lors de son interpellation (TA Paris N°0713072/3/2 du 28 novembre 2007, TA de Cergy-Pontoise n°0712678 du 8 Janvier 2008, TA de Cergy-Pontoise n°0805961 du 30 mars 2009), une mesure d'éloignement récente déjà exécutée (CAA de Lyon n°07LY00452 du 31 décembre 2007), l'absence d'enregistrement en Mairie (TA de Lyon n°0803179 du 10 juillet 2008), la scolarisation des enfants (TA de Strasbourg n° 0804157 du 2 décembre 2008),

⁶⁸ TA de Paris n° 0712249/5-2 du 18 octobre 2007

⁶⁹ TA de Lyon n° 0802544 du 12 février 2009

⁷⁰ Avis CE, 26 novembre 2008, n°315441

Ces mesures n'ont donc de raison d'être que comme instrument d'un dispositif de harcèlement policier d'une part (les violences et la mise en scène qui accompagnent souvent leur délivrance le disent assez) et comme subterfuge maintenant bien connu pour gonfler les chiffres des reconduites à la frontière. C'est ce qui apparaît de manière évidente par exemple lorsqu'une préfecture délivre des OQTF à tout un groupe de personnes dont elle sait pertinemment qu'elles traversent presque quotidiennement la frontière pour se rendre au Luxembourg pour mendier ou travailler.⁷¹

b) Les retours forcés

Depuis l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne, seuls les Roms originaires d'ex-Yougoslavie continuaient d'être régulièrement placés en rétention (quand bien même ils n'étaient pas expulsables faute de laissez-passer délivrés par les pays d'origine).

Cela arrivait cependant encore ponctuellement dans le cas des Roumains et Bulgares. Il faut en particulier noter le 24 avril 2009 la reconduite de 27 Roumains, dont 16 enfants, dans le département du Nord. Tous étaient sous le coup d'une obligation à quitter le territoire français (OQTF) qui leur avait été notifiée en mars 2009, alors qu'ils étaient évacués de la Porte de Valenciennes, à Lille, où ils campaient. Ils avaient par la suite été réinstallés sur un terrain, à Lomme, par décision du préfet du Nord. La préfecture, dans son empressement à reconduire ces personnes pour accélérer l'évacuation du lieu n'avait pas pris en considération une ordonnance du juge pour enfant datant du 17 avril, qui plaçait toute une fratrie de neuf enfants au sein d'une famille en situation particulièrement difficile, sous une mesure d'action éducative en milieu ouvert (AMEO). L'assistante sociale référente n'avait même pas été autorisée à accéder au centre de rétention administrative de Lille-Lesquin.

Signe inquiétant, depuis l'été 2009 en région Ile-de-France notamment, les placements en rétention de Roms roumains ont augmenté de façon importante. La délivrance des mesures d'éloignement et les arrestations ont souvent lieu directement sur les bidonvilles.

Les permanents de la Défense des Etrangers en Rétention de la CIMADE s'accordent sur la multiplicité des irrégularités de procédure les concernant.

Dans un nombre important de cas (20 à 25 expulsions au départ des CRA de Palaiseau, du dépôt et de Vincennes) les personnes ont été reconduites sur la base d'OQTF déjà exécutées, c'est-à-dire que les personnes étaient déjà sorties de France une fois au moins, parfois même accompagnées dans le cadre d'un retour humanitaire, après la notification de l'OQTF.

La préfecture se sert aussi du motif de trouble à l'ordre public pour délivrer des APRF et placer les personnes en rétention, s'appuyant sur des considérations disproportionnées ou infondées. On peut ainsi citer le cas de deux occupants du terrain du petit-Clamart arrêtés avec 16 autres et placés eux seuls en rétention, sous le coup d'un APRF au motif qu'ils auraient pu être à l'origine d'un incendie qui venait de ravager ce bidonville et par ailleurs qu'ils traversaient une route nationale, « ce qui est très dangereux ». Le Tribunal Administratif a heureusement reconnu qu'il s'agissait de faits non établis et a annulé l'APRF. De même deux jeunes gens issus du bidonville de Massy ont été arrêtés et placés en rétention en juillet 2009 avec un APRF suite à un délit mineur, sans condamnation. Il faut signaler que le placement en rétention a ensuite été utilisé de manière ciblée et très régulière

⁷¹ Plusieurs OQTF délivrés le 29 juin 2009 aux occupants d'un terrain situé à Mont-Saint-Martin – alors même que le sous-préfet était impliqué dans la recherche de solutions d'accueils pour ces familles sur la communauté d'agglomération de Longwy

contre les occupants de ce campement de Massy dans l'Essonne, et ce notamment depuis une distribution collective d'OQTF mi-août 2009.

Roms Action - Lettre ouverte du 13 février 2010

Le 27 janvier 2010, tôt le matin, trois camionnettes de la Gendarmerie accompagnés par une voiture de la BAC et une interprète ont débarqué au même endroit.

Après un sommaire contrôle des lieux (placards et dessous de lits), les gendarmes ont arrêté :

-Une famille avec trois enfants (15 mois, 14 ans et 16 ans)

-Une famille avec deux enfants (6 ans et 11 ans)

-Un père de famille (dont les deux enfants sont scolarisés depuis deux ans)

Aucune explication n'a été fournie concernant la fouille du lieu d'habitation. Pour justifier les arrestations, la seule explication donnée a été « contrôle des papiers à la Préfecture ».

A 8h du matin, nous avons appris que les familles étaient non pas à la Préfecture, mais à la gendarmerie de Moirans.

A 16h30 nous apprenons que deux des trois hommes ont été déplacés au centre de rétention de Lyon. Un des ces hommes avait déjà fait l'objet d'un renvoi en Roumanie il y a deux semaines (le 11 janvier). Il était revenu en France quelques jours après, rejoindre sa femme et ses enfants scolarisés.

Nous apprenons aussi que les 3 autres adultes et les 5 enfants ont été relâchés, avec des OQTF (Obligation de Quitter le Territoire Français). Les familles qui ont reçu un OQTF ne sont en France que depuis une semaine

C- Le retour humanitaire

Si l'objectif de reconduire massivement les Roms migrants en France n'a pas été révisé, le véritable élément nouveau à la suite de l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne a été la nécessité pour le gouvernement français de faire évoluer les modalités pouvant justifier ces opérations d'expulsion de citoyens européens. La circulaire du 7 décembre 2006 concernant les aides au retour⁷² disponibles pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement est donc arrivée juste à temps. Cette circulaire distingue deux types d'aides au retour gérées par l'ANAEM : l'aide au retour « volontaire », qui concerne les ressortissants de pays tiers objets d'une décision de refus de séjour ou d'un APRF et qui souhaiteraient rentrer dans leur pays d'origine ; et l'aide au retour « humanitaire », qui concerne aussi bien les ressortissants communautaires que ceux de pays tiers se trouvant dans une situation de dénuement ou de grande précarité. Les Roms européens sont donc éligibles à la seconde.

En août et décembre 2006, un dispositif similaire avait été testé pour une centaine de Roms vivant à Réau (Seine-et-Marne). Il s'inscrivait dans le cadre d'une circulaire du 30 mars 2006 demandant aux préfets de généraliser à « l'ensemble du territoire l'expérimentation d'aide aux retours menée depuis septembre 2005 dans vingt et un départements » et surtout de la rendre plus efficace. Déjà, le collectif Romeurope avait dénoncé dans son rapport 2006 l'impréparation qui avait présidé à ces deux opérations qui ne garantissaient en rien une insertion durable des personnes rentrées en Roumanie. De fait, l'essentiel des familles concernées sont aujourd'hui revenues en France, comme en témoignent les membres de notre réseau dans ces départements.

La circulaire du 7 décembre aurait pu permettre d'espérer un réel accompagnement des projets de retour, puisqu'elle détaille toute une procédure à mettre en œuvre : information,

⁷² Circulaire interministérielle DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement.

préparation d'un projet de réinstallation, accompagnement personnalisé avant le départ et le cas échéant à l'arrivée dans le pays de retour. Mais, depuis les premières opérations de retour conduites dans ce cadre, qui ont eu lieu à partir d'août 2007 en Seine-et-Marne et jusqu'à ce jour, toutes les informations qui nous sont parvenues permettent d'affirmer d'une part que, dans la très grande majorité des cas, le consentement des intéressés à s'engager dans une opération de retour ne résulte pas d'un choix délibéré mais est obtenu à la suite d'un ensemble de pressions et de contraintes, et d'autre part que les conditions de mise en œuvre et les effets pervers de ce dispositif démentent absolument sa qualification d'« humanitaire ».

La gestion de ce dispositif n'a changé en rien lorsqu'elle est passée au nouvel Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), sous l'unique tutelle du Ministère de l'Immigration, qui à partir de mars 2009⁷³ s'est substitué à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

1- Un dispositif « Roms » qui fait l'objet d'une coordination spécifique

Le bilan de l'OFII est entièrement explicite sur le fait que les aides au retour humanitaire ont concerné essentiellement « des personnes qui séjournent sur des campements collectifs »⁷⁴. De fait, ce dispositif a été spécifiquement conçu pour contribuer à l'éradication des bidonvilles roms en France.

Il fait l'objet d'une coordination spécifique de l'ensemble des services de l'Etat (et parfois des collectivités locales) concernés par l'évacuation des lieux de vie et l'éloignement du territoire d'une partie de leurs occupants.

En Loire-Atlantique par exemple, la préfecture a mis en place depuis le mois d'octobre 2007 un « comité opérationnel d'éloignement » qui concerne spécifiquement les terrains non conventionnés. Dans ce cadre, les services de l'OFII sont convoqués chaque semaine par la préfecture avec les services de la DDASS, de la DDTEFP, les douanes, la gendarmerie, la police, la police aux frontières.⁷⁵ Sur la Seine-Saint-Denis, l'OFII participe également à des réunions hebdomadaires au cours desquelles sont programmées les expulsions de bidonvilles. Une coordination équivalente, toujours à l'initiative du préfet, est mise en place sur les départements concernés par une présence importante de squats et bidonvilles.

2- Un consentement obtenu dans un contexte de pressions

Le caractère réellement « volontaire » des demandes d'aide au retour avait été largement mis en cause dans le précédent rapport Romeurope, à l'appui d'un nombre important de témoignages qui faisaient apparaître l'ensemble des facteurs de contrainte (y compris physiques) qui pesaient sur les personnes pour qu'elles signent ces demandes : en garde à vue, sur sommation des policiers, juste avant, voir après être montées dans les bus, sans rétractation possible avec confiscation des papiers d'identité, sans interprète...

S'il faut reconnaître que l'on ne reçoit plus de témoignages de personnes forcées de monter dans les bus où obligées par des policiers de signer le formulaire de demande d'aide, il n'en

⁷³ LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et décret n° 2009-331 du 25 mars 2009 substitue la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ».

⁷⁴ Rapport de l'OFII à son Conseil d'administration – 22 avril 2009 – Les aides au retour et à la création d'activités économiques – Bilan 2008

⁷⁵ Pascaline CHAPPART,

demeure pas moins que, dans beaucoup de cas, la demande d'aide au retour s'inscrit encore sous la pression.

La proposition est souvent faite par des agents de l'OFII qui accompagnent les policiers intervenant sur les squats ou les bidonvilles concernés par une ordonnance d'expulsion (dont les occupants risquent donc de se trouver très prochainement à la rue) et/ou une distribution collective de mesures d'éloignement du territoire. Et, dans le dernier cas, la menace de placement en rétention est régulièrement utilisée pour inciter les personnes à accepter le retour humanitaire (ce fut le cas lors d'une distribution d'OQTF le 10 juin 2009 à Sevran : les personnes ne souhaitant pas signer la demande d'aide au retour ont, quant à elles, ont été menacées d'être incarcérées et expulsées à partir du 10 juillet).

D'autres témoignages citent les fausses promesses concernant le montant des aides ou l'accompagnement social proposé en Roumanie, que les agents de la préfecture ou de l'OFII diffusent pour convaincre les personnes d'opter pour un retour humanitaire. Un document accompagnant les OQTF notifiés aux Roumains sur Toulouse détaille ainsi le montant de l'aide financière attribuée dans le cadre du retour humanitaire : « 3500 € pour un couple, 2000 € pour un adulte, puis 1000 € par enfant mineur jusqu'au 3^e enfant et 500 € par enfant supplémentaire. Cette aide sera versée en plusieurs fractions, au moment du départ et, sur une durée d'un an, dans le pays de retour. » Bien entendu les familles rentrées en Roumanie pour avoir cru à de tels chiffres n'ont pas eu plus que les 300 € par adulte et 100 € par enfant.

Quoi qu'il en soit, le retour humanitaire est bien un instrument pour accélérer le départ des personnes et non pour mettre en place les conditions qui permettraient l'élaboration d'un projet individualisé de retour, réaliste et construit.

Pour donner quelques exemples de la corrélation des retours humanitaires avec les évacuations de lieux de vie, on peut citer, le 11 juin 2009 à Nantes, le départ de 120 personnes reconduites en charter (le 3^e spécifique pour des Roms roumains depuis le début de l'année à Nantes) juste après l'évacuation d'un grand bidonville situé sur d'anciens abattoirs à Rezé. Ou encore la préfecture de Haute-Garonne qui avait réservé des places d'avion pour la Roumanie, avant même la décision de justice attendue le 19 juin 2009 suite à la demande d'expulsion concernant une cinquantaine de personnes qui vivaient devant un bâtiment de la communauté urbaine de Toulouse à proximité de la médiathèque José-Cabanis. Une partie des personnes a accepté l'aide au retour (pour la plupart sans aide financière puisqu'ils en avaient déjà bénéficié) et les autres ont été évacuées de ce lieu.

3- L'absence d'accompagnement à l'arrivée

Justifié comme devant permettre « la réinsertion des personnes dans leur pays, avec l'espoir d'y vivre mieux »⁷⁶, le dispositif n'a en réalité d'autre finalité que l'évacuation en France des bidonvilles ou des squats et d'atteindre le quota des reconduites à la frontière ; à tel point que même en interne les agents de l'OFII, qui doivent se montrer persuasifs pour inciter les personnes à accepter l'aide au retour, reconnaissent n'avoir en réalité aucune information sur les conditions de leur arrivée en Roumanie ni sur les ONG financées par l'OFII pour assurer un accueil et un accompagnement social. Or les opérateurs associatifs locaux des pays de départ avec lesquels l'OFII a signé des conventions qui leur confient l'accompagnement social et l'aide au montage et à la réalisation des projets économiques sont dépourvus des moyens humains et financiers nécessaires pour remplir leur mission. Ils travaillent sans véritable coordination avec les services de l'OFII qui ne leur communiquent

⁷⁶ Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire, courrier au CNDH Romeurope du 19 décembre 2008.

parfois même pas le nombre et la situation des personnes qu'ils sont censés accueillir. Avec pour résultat, après un unique contact avec un travailleur social à l'arrivée, que quasiment aucun accompagnement n'est proposé : ni accès aux soins, ni accès à l'école pour les enfants, ni aide pour l'obtention des documents d'identité (documents indispensables pour obtenir une aide éventuelle, etc.) Ce travail est parfois effectué par des associations autres, qui n'ont rien à voir avec l'OFII.

Le dispositif d'aide au retour pourrait éventuellement offrir des opportunités, sous réserve que les dossiers soient réellement instruits autour du projet de vie des volontaires et appuyé sur le dispositif financier d'« aide à la réinstallation » versée aux familles qui ont un projet économique viable dans leur pays d'origine. Or là encore, la réalité est bien loin des promesses. Comme c'était déjà le cas en 2006, l'aide financière au démarrage de projet (jusqu'à 3 660 €) et l'aide technique pour le montage de projet (les opérateurs sont financés en moyenne 1200 € par projet) censées être attribuées en soutien aux projets économiques ne sont presque jamais accordées finalement aux intéressés. Les témoignages sont nombreux de personnes revenues en France après avoir attendu pendant des mois une réponse de l'ANAEM à la suite d'un projet économique déposé par l'intermédiaire des associations censées accompagner sur place les Roumains reconduits dans leur pays.

Si le Ministère, évoquant 42 projets économiques soutenus par l'OFII en Roumanie dans divers secteurs d'activité, prétend que « le dispositif d'appui à la création d'activités économiques pour répondre aux besoins des migrants qui souhaitent investir sur place, commence à produire ses effets »⁷⁷, le bilan de l'OFII est en réalité désastreux. Sur 409 projets acceptés en 2008, qui représentent 2,3 millions d'€ pour l'ANAEM (ex-OFII), la Roumanie est, après le Mali, le pays qui en a le plus bénéficié, avec 85 projets. Mais l'OFII fait état d'un véritable échec dans ce pays : 61 % des projets ont été des projets d'élevage sans tenir compte des souhaits et/ou des compétences des bénéficiaires. Ces projets sont par ailleurs essentiellement développés en faveur des rapatriés volontaires bénéficiant de l'aide au retour humanitaire. Mais « ils sont peu pérennes et créent peu d'emplois (7 pour 85 projets). Certains promoteurs sont enclins au bout d'un an à revendre les biens acquis grâce à l'aide de l'ANAEM et quittent à nouveau la Roumanie. »⁷⁸

39

4- Les retours en France après retour humanitaire

Quels que soient le contexte et la motivation du départ, la très grande majorité des « bénéficiaires » du retour humanitaire reviennent en France quelques semaines plus tard. Ici réside l'absurdité de la politique de retour, qui n'a à l'évidence pas fait diminuer le nombre de Roms roumains et bulgares vivant en bidonville ou en squat en France. Rares sont les personnes qui retournent définitivement en Roumanie après un retour OFII, et le retour en France se fait généralement sur le même département, voir la même commune.

Témoignage de RESF Nîmes, concernant plusieurs familles roms présentes à Alès – mars 2009

Le foyer de jeunes travailleurs qui a été évacué en mai 2008 accueillait des sans-papiers, des Roms d'ex-Yougoslavie et des Roms roumains. Tous bénéficiaient des allocations familiales. Cette situation durait depuis 3 ans. Le foyer devait être évacué pour rénovation. RESF a négocié avec la préfecture et la DDASS pour une régularisation de tous afin de faciliter le relogement. Les Roms d'ex-Yougoslavie et les autres sans papiers en ont bénéficié, mais les Roms roumains se sont vus délivrer des OQTF.

⁷⁷ Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire, courrier au CNDH Romeurope du 19 décembre 2008.

⁷⁸ Rapport de l'OFII au Conseil d'administration – 22 avril 2009 – Les aides au retour et à la création d'activités économiques – Bilan 2008

Les Roms roumains (originaires de Timisoara) rentrés avec l'ANAEM le 14 mai 2008 commencent tous à revenir sur Alès. Ils trouvent à se loger par le biais de compatriotes roumains installés depuis très longtemps en France et qui leur louent des taudis à prix très élevés. Certaines familles cherchent des caravanes. Ils vivent essentiellement du ferrailage et de la mendicité.

Il est à cet égard étonnant que le retour humanitaire puisse encore être présenté par certaines collectivités territoriales comme une alternative crédible aux politiques d'accueil et d'accès aux droits en France. Le Directeur général adjoint du CCAS de Nantes dans un courrier à la Ligue des Droits de l'Homme du 6 novembre 2008 écrivait ainsi : « La ville de Nantes et Nantes métropole ne souhaitent pas augmenter le nombre de terrains conventionnés. Aussi je souhaite examiner dans quelle mesure nous pourrions proposer une aide au retour coordonnée et suffisamment incitative pour que ces personnes reviennent dans leur pays ». A Nice en 2008-2009, les services de l'ASE, interprétant de façon surprenante leur mission de protection de l'enfance, proposaient aux familles avec enfants en bas-âge expulsées de leur lieu de vie et qui ne pouvaient plus bénéficier du retour humanitaire car elles y avaient déjà eu droit une fois, non pas de les mettre à l'abri, au moins temporairement, mais de financer leur retour en Roumanie. Le nouveau « dispositif » a connu lui aussi un certain succès et les circonscriptions d'action sociale se sont ainsi transformées en ANAEM bis.

Dans d'autres cas, personne n'est dupe du fait que le retour humanitaire peut être sollicité dans le seul but d'effectuer une courte visite dans le pays d'origine. Cela n'empêche pas les pouvoirs publics de continuer d'en faire la promotion.

Témoignage de l'ALC SPRS – Nice – mars 2009

Pressés par les Roms expulsés en permanence de leurs lieux de vie, l'association ALC SPRS a cédé à leur demande et engagé un partenariat avec l'ANAEM pour faciliter l'orientation des personnes volontaires (il n'y a jamais eu de mesures d'éloignement en direction des Roumains et Bulgares). Une plaquette d'information a même été diffusée sur les lieux de vie. Avec du recul, l'association estime avoir été prise au piège du dispositif d'aide au retour humanitaire. Le directeur déplore ainsi que l'« aide au retour ANAEM a pollué notre projet initial dans le champ de la santé ». Une médiatrice socio-sanitaire remarque : « Surtout au moment des fêtes, nous nous sommes transformés en véritable agence de voyage. Un jour j'ai reçu un appel d'un Rom roumain :

Bonjour, nous voulons avoir un RV avec l'ANAEM à Nice, pouvez-vous nous aider ?

Oui... combien êtes-vous ?

Cinquante personnes

Et où êtes-vous actuellement ?

A Barcelone »

Enfin, ces mesures ont un effet pervers qui reste minoritaire, incitant certaines personnes à venir en France uniquement pour bénéficier de l'aide au retour humanitaire après un court séjour.

Sur plusieurs départements, les associations sont sollicitées par des familles récemment arrivées pour délivrer des attestations de présence en France afin de pouvoir après trois mois demander l'aide au retour humanitaire. Les arrivées de familles dont le projet se limite à un séjour en France de quelques mois sont significatives sur certains départements, gonflant momentanément la population des bidonvilles et déstabilisant leur organisation.

Il était inévitable que les sommes mises en circulation par ce biais aient des répercussions de ce type. Au regard de la situation socio-économique en Roumanie, le montant de l'aide promise est très attractif. La somme offerte était au début de la mise en œuvre du dispositif en 2007 de 153 € par adulte et de 46 € par enfant ; elle a été réévaluée en février 2008 et s'élève aujourd'hui à 300 € pour un adulte et 100 € pour un enfant. Une famille de quatre enfants peut ainsi toucher jusqu'à 1 000 €. Or, aujourd'hui, le salaire moyen en Roumanie

est d'environ 142 € par mois. La tentation est donc grande pour des familles vivant dans une grande misère en Roumanie, de venir en France uniquement pour bénéficier de l'aide au retour. Si le système géré par l'OFII a pour objectif de diminuer le nombre de personnes présentes en France, l'échec est patent.

Près de deux ans après la mise en place de l'aide au retour humanitaire, le gouvernement a donc commencé à annoncer qu'il cherchait des solutions pour endiguer le retour quasi systématique en France des bénéficiaires. Le Ministère de l'immigration affirmait ainsi en décembre 2008 que les retours en France de Roumains et Bulgares qui ont bénéficié d'un retour humanitaire, pourraient être maîtrisés par « l'introduction progressive de la biométrie dans les contrôles aux frontières [sic], prévue par la loi du 20 novembre 2007, [qui] permettra de les améliorer encore davantage et donc de combattre plus efficacement ce type de fraude »⁷⁹. De son côté en juillet 2009, le secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes Pierre Lellouche, à l'issue d'une rencontre à Bucarest avec son homologue roumain Bogdan Mazuru, a annoncé la création d'un groupe de travail franco-roumain « qui répond aux besoins dans le cas de gens reconduits à la frontière ou expulsés » et qui reviennent pour « se livrer à différents trafics »⁸⁰. Cette annonce a été suivie d'une visite en Roumanie les 11 et 12 février 2010 dont l'objet premier était de susciter une mobilisation commune franco-roumaine pour « endiguer les allers-retours » de Roms roumains en France. Cette seconde visite s'est accompagnée de déclarations largement relayées par la presse visant à stigmatiser la mobilité des familles roms entre la France et la Roumanie.

D'une part, le Secrétaire d'Etat a répété à l'envie que la migration en France des Roms de Roumanie correspond à un trafic d'êtres humains qui toucherait des enfants et des personnes âgées. Les associations, dont certaines sont spécialisées dans la protection des victimes de la traite, connaissent ces phénomènes pour être exceptionnels dans l'ensemble de la population rom présente en France, tout comme, d'ailleurs, dans n'importe quelle autre population. Sans nier qu'un certain nombre de personnes se trouvent contraintes de recourir à la mendicité pour assurer les besoins quotidiens de leur famille, l'idée d'une mendicité orchestrée par des réseaux criminels relève bien davantage du fantasme et des représentations xénophobes attachés aux Roms et Tsiganes que de la réalité.

D'autre part, le Secrétaire d'Etat a constamment prétendu que ces migrations seraient « clandestines », a fortiori lorsque les personnes reviennent en France après avoir été reconduites une première fois. Une telle assertion passe totalement outre la citoyenneté européenne des personnes. Il est en effet absolument certain que les mesures d'éloignement prises à l'encontre des Roms roumains présents en France, assorties ou non du bénéfice d'une aide au retour humanitaire, n'impliquent aucune restriction de la liberté de circulation, qui constitue l'un des droits fondamentaux des citoyens de l'Union les mieux encadrés par le droit communautaire. Cela signifie qu'ils ont de façon permanente le droit de quitter leur pays, munis d'une seule pièce d'identité (Directive 2004-38, article 4) et d'être admis dans n'importe quel Etat membre de l'Union européenne (article 5). Ce droit ne peut être limité par les Etats membres que « pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique » dans des cas où le comportement individuel de la personne concernée « représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. » (article 27). Toute disposition que prendrait la France ou la Roumanie pour interdire, même temporairement, l'accès d'un ressortissant Roumain au territoire français, hors de ces cas strictement limités, constituerait un manquement particulièrement grave à l'obligation des Etats de l'UE de respecter le droit communautaire. Un arrêt récent de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE Jipa, 10/12/2008, C-

⁷⁹ Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire, courrier au CNDH Romeurope du 19 décembre 2008.

⁸⁰ AFP Bucarest - 24 juil 2009

33/07) a d'ailleurs rappelé qu'un Etat membre ne peut imposer des limitations à la liberté de circulation, même pour des raisons d'«ordre public» ou de «sécurité publique», que s'il établit de manière spécifique, « conformément au principe de proportionnalité et sur le fondement exclusif du comportement personnel de l'individu intéressé, que l'exercice par celui-ci du droit de quitter son propre Etat membre en vue de se rendre dans un autre Etat membre peut constituer une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public, affectant un intérêt fondamental de la société ».

Le gouvernement français en demandant à la Roumanie de garantir que les Roms ne reviennent pas en France après avoir été éloignés, se rend ainsi complice de pratiques illégales puisqu'effectivement des Roumains reconduits depuis la France se sont déjà vu appliquer par la Roumanie des mesures d'interdiction de sortie du territoire, en violation flagrante du droit européen.

Par ailleurs, les aides au retour « humanitaire » sont par définition liées à la situation des personnes à un moment donné en France, dont on a évalué qu'elle nécessitait un rapatriement. Il ne s'agit en aucun cas d'une aide à la réinstallation (ne serait-ce qu'au regard du montant, bien inférieur à celui de l'aide au retour volontaire destinée aux étrangers des pays tiers et dont le fonctionnement est différent).

La France est enfin malvenue de se plaindre d'éventuels détournements de sommes qu'elle continue à verser en connaissance de cause et dont l'effet principal, est de gonfler les statistiques des reconduites à la frontière pour remplir les objectifs qu'elle a elle-même fixés.

5- Le fichage des bénéficiaires du retour humanitaire

Les bénéficiaires du retour humanitaire sont recensés à travers un fichier qui, comme l'indique la circulaire interministérielle du 7 décembre 2006, n'a d'autre justification que d'empêcher qu'une même personne bénéficie deux fois de l'aide au retour humanitaire⁸¹. Depuis janvier 2009, le fichier utilisé par les agents de l'OFII, se dénomme « Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour » (OSCAR). Il permettait déjà d'enregistrer des informations sur l'identité des personnes avec leur photographie.

Après avis favorable de la CNIL et décision du Conseil d'Etat, un décret paru en octobre 2009 permet d'y introduire les images numérisées des empreintes des dix doigts du bénéficiaire et de ses enfants mineurs à partir de douze ans.⁸²

Il est tout d'abord permis de douter du prétexte invoqué pour justifier ce fichage – éviter que les personnes ne bénéficient deux fois de l'aide –, puisque l'aide au retour a été proposée (et parfois imposée) par les pouvoirs publics à plusieurs Roms qui en avaient déjà bénéficié. Ensuite, bien que le décret d'octobre 2009 précise que ce fichier est accessible aux préfetures et aux consulats mais pas aux conseils généraux ou aux organismes sociaux, les pratiques illégales sur ce point semblent exister déjà et rien n'assure aujourd'hui que la confidentialité des informations conservées dans le fichier « OSCAR » est bien préservée.

⁸¹ « Le bénéfice de ces programmes ne peut être accordé qu'une seule fois au même étranger ainsi qu'à son conjoint. Par conséquent, si un étranger qui a bénéficié d'un des deux programmes [aide au retour volontaire ou aide au retour humanitaire] revient ultérieurement en France, il ne pourra en aucune manière prétendre à nouveau au bénéfice de l'un quelconque de ces programmes. »

⁸² Décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration

La loi du 20 novembre 2007 (art. L611-3 du CESEDA) autorise par ailleurs les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers bénéficiaires de l'aide au retour.

Le CNDH Romeurope a saisi la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) le 6 avril 2009, suite à plusieurs faits qui laissent supposer que des informations contenues dans le fichier « OSCAR » étaient transmises à diverses administrations. En effet, plusieurs cas de refus des prestations sociales ont été signalés. Ils s'appuient sur le motif explicite que les personnes ont bénéficié d'une aide au retour humanitaire, sans que cette information n'ait été communiquée par les personnes elles-mêmes ou les associatifs qui les accompagnaient dans leurs démarches. A Paris, au moins trois cas ont été indiqués, fin 2008/début 2009, de refus d'hébergement d'urgence après vérification par le 115 que la personne avait bénéficié de l'aide au retour humanitaire. Dans le Val d'Oise en septembre et octobre 2008, la Caisse d'Allocation Familiale a refusé à deux familles (alors même que l'une d'entre elle avait un titre de séjour) l'ouverture ou la réouverture de droits au motif qu'ils étaient inscrits sur une liste des bénéficiaires de l'aide au retour humanitaire. Une réponse orale aurait été faite : « cette personne est radiée à vie de la CAF, elle fait partie de la liste des gens rentrés par l'ANAEM ». En mars 2009 à St Etienne, la CPAM a refusé l'AME à une famille au motif qu'elle était revenue en France après un retour humanitaire avec l'ANAEM en juillet 2008. Enfin, toujours sur St Etienne, un courrier du Conseil général de la Loire indique explicitement que le fait d'avoir bénéficié de l'aide au retour humanitaire de l'ANAEM est un motif de refus : l'intéressé atteste que ce n'est pas lui qui a communiqué cette information.

D- Le cas spécifique des ressortissants d'ex-Yougoslavie

Les Roms des Balkans en France sont pour la plupart originaires de l'ex-Yougoslavie (Bosnie, Croatie, Monténégro, Kosovo, Serbie). Dans ces pays, ils constituent une minorité nationale importante numériquement, reconnue ou non officiellement par les autorités, et très vulnérable notamment car ils y sont victimes de violences et de discriminations notoires : pas d'accès à l'assurance-maladie, ni à l'aide sociale, rare scolarisation des enfants roms même au niveau primaire, en particulier pour les Roms déplacés ou rapatriés de l'étranger ou venus en tant que réfugiés.... Si les violences interethniques ont diminué en fréquence et en intensité, les intimidations sourdes n'ont pas cessé, en particulier contre ceux qui appartiennent à des communautés minoritaires là où se fait la réinstallation. En outre, les Roms font l'objet de nombreuses agressions, pillages et expulsions de leur lieu de vie, ce qui a pour effet de les dissuader d'exercer leur droit au retour.

Une partie d'entre eux s'est donc exilée pour fuir la guerre et les agressions racistes. Des Roms, des Ashkalis et des « Égyptiens » ont fui les persécutions, les enlèvements notamment, après la fin du conflit au Kosovo en juin 1999. D'autres Roms ont dû fuir en mars 2004 du fait d'affrontements interethniques opposant Albanais du Kosovo et Serbes.

Beaucoup ont connu des périodes d'errance en Italie et en Allemagne avant d'arriver en France. Par le passé, un certain nombre a obtenu le statut de réfugié, mais depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} mars 2005 de la loi sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers demandeurs d'asile (CESEDA), l'accès au droit d'asile s'est vu très limité pour les ressortissants des pays d'origine dits « sûrs » auxquels est appliquée une procédure allégée et rapide. En juin 2005 et complétée depuis, une liste des pays entrant dans ce cadre a été établie, comprenant notamment des pays d'où émigrent des Roms : L'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Ukraine, la Croatie, la Serbie et la Macédoine. Les Roms originaires de ces pays ne peuvent donc plus bénéficier d'une instruction individuelle approfondie de leur situation, ce qui aboutit presque toujours à des refus d'asile.

Beaucoup de Roms d'ex-Yougoslavie en France, qu'ils aient tenté ou non par le passé de déposer une demande d'asile, se trouvent ainsi en situation irrégulière. A cela s'ajoutent fréquemment des difficultés liées à l'établissement de leur état civil, ce qui constitue un obstacle important pour faire valoir leurs droits. Dans quelques cas enfin, ces personnes se trouvent en situation d'apatridie, étant sans nationalité du fait des conditions de leur

naissance à l'étranger et de l'absence d'état civil ou pour des raisons juridiques liées à la recomposition de leurs pays d'origine. A Béziers, la CIMADE a ainsi accompagné plusieurs Roms originaires d'ex-Yougoslavie dans des demandes d'apatridie auprès de l'OFPPRA : trois statuts d'apatridie ont été obtenus et plusieurs recours auprès du tribunal administratif sont en cours.

Les diverses tentatives de la police de les expulser sont le plus souvent vouées à l'échec car les « nations » dont ils sont originaires ne les reconnaissent pas et refusent de les recevoir. Ils sont donc, pour l'instant, majoritairement « ni régularisables, ni expulsables ». Mais cette situation est probablement amenée à changer : le 2 décembre dernier, le jour-même où le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, déclarait, dans un communiqué⁸³, que ce n'était « tout simplement pas le moment de procéder à des retours en général et encore moins à des retours forcés » au Kosovo, le ministre français de l'Immigration et le ministre de l'Intérieur du Kosovo ont annoncé la signature d'un « accord de réadmission des personnes en séjour irrégulier » entre les deux pays.

De nombreux rapports qui ont été publiés récemment montrent à quel point les conditions de vie des communautés les plus vulnérables ne se sont pas améliorées au Kosovo, notamment celle des Roms et groupes apparentés qui font toujours l'objet de graves discriminations dans tous les domaines de la société, et tous dénoncent les retours forcés⁸⁴.

Il s'agit d'une poignée de familles à l'échelle du territoire français, pour lesquelles dans certains cas un examen (ou réexamen) des demandes d'asile plus approfondi est absolument nécessaire. Lorsque les éléments de preuve des persécutions et discriminations font défaut, une régularisation de leur situation administrative s'impose au regard bien souvent de la durée de présence en France et des conséquences désastreuses d'un renvoi dans les pays d'origine. Une jurisprudence récente (Cour administrative d'appel de Douai, n°08DA01920 du 2 juillet 2009) concernant une famille Rom kosovar entrée en France en 2002 indique la bonne voie. Elle reconnaît en effet que « le retour au Kosovo aurait des conséquences défavorables sur l'éducation et le bien être des enfants » qui sont tous scolarisés en France et que par suite « le centre de leur vie privée et familiale se trouve désormais en France ». Pour ces motifs elle prescrit la délivrance d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » pour tous les membres de la famille. C'est cette issue que le préfet semble finir par accepter progressivement pour les familles roms kosovars de Tours, sous la pression des militants du réseau Pont-aux-Oies qui les soutiennent.

⁸³ Kosovo* : « Ce n'est pas le moment de procéder à des retours », Communiqué du Commissaire aux droits de l'homme, Strasbourg, 02.12.2009.

⁸⁴ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR'S ELIGIBILITY GUIDELINES FOR ASSESSING THE INTERNATIONAL PROTECTION NEEDS OF INDIVIDUALS FROM KOSOVO, 9 November 2009

Conseil de l'Europe, Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights' Special Mission to Kosovo, 23 – 27 March 2009

OSCE, Department of Human Rights and Communities, MISSION IN KOSOVO, Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, November 2009

OSCE, Department of Human Rights and Communities, Protection and Promotion of the Rights of Communities in Kosovo : Local Level Participation Mechanisms, December 2009

Roma and Ashkalia Documentation Centre (RADC), Helplessness: RAE Forced Returnees in Kosovo, Passau / Prishtina, October 2009

Romano Them, Fact-finding mission to Kosovo and Macedonia, 28 January to 5 February 2009

E- La politique du chiffre

L'impact non négligeable du nombre de retour humanitaire sur les statistiques globales des reconduites est un effet maintenant bien connu. Parmi les 29 289 personnes reconduites en 2009, plus du tiers sont de nationalités roumaines ou bulgares, essentiellement roms, ce que l'on peut estimer au vu du premier semestre 2009 où les roumains représentaient 4 346 des 14 844 expulsions d'après un rapport parlementaire.

Dès le mois d'août 2007, le ministre de l'Immigration reconnaissait qu'il était légèrement en retard par rapport à l'objectif de 25 000 reconduites à la frontière fixé pour 2007. Pour expliquer ce retard, Brice Hortefeux mettait en avant la difficulté d'expulser Roumains et Bulgares, dont les pays étaient désormais membres de l'Union européenne, adhésion rendant les procédures plus complexes. Il affirmait cependant : « Il reste souhaitable de raccompagner » dans leurs pays ces citoyens, qui représentaient 6 000 des 24 000 expulsés en 2006⁸⁵.

Le dispositif des retours dits « humanitaires » a progressivement permis de remplir cet objectif à partir de la rentrée 2007 et même au-delà, puisque les Roumains et les Bulgares sont aujourd'hui plus fréquemment reconduits que lorsqu'ils n'étaient pas encore citoyens européens.

Sur certains départements, plus particulièrement concernés par la présence de familles roms, la proportion est plus importante encore. Ainsi à Nantes, la préfecture s'est targuée dans son rapport 2008 d'avoir atteint ses objectifs avec 248 reconduites à la frontière, mais parmi lesquelles on comptait 110 retours humanitaires.

Si l'on rapporte ces chiffres aux estimations du nombre de Roms migrants vivants en squats et bidonvilles en France – entre 10 000 et 15 000 personnes – on peut constater que ces derniers paient le prix fort de la politique d'éloignement. Les quotas d'expulsion en 2009, qui dépassent les objectifs fixés par le chef de l'Etat, en sont la principale cause. Ceci s'explique aussi par un avantage en termes de budget : le coût du dispositif de retour humanitaire était évalué en 2008⁸⁶ à 2,7 millions d'€ uniquement pour les aides financières (soit en moyenne 267 € par personne environ), à quoi il faut ajouter les dépenses de transport et les frais connexes (de gestion, d'accompagnement...). Il s'agit de sommes colossales si l'on considère qu'elles n'ont d'autre effet que de favoriser les mouvements d'aller-retour avec les pays d'origine dans l'Union européenne, mais elles restent bien inférieures au coût des reconduites « sous contrainte », estimées à environ 21 000 € par personne reconduite.⁸⁷

⁸⁵ Le Figaro, mardi 21 août 2007.

⁸⁶ Rapport de l'OFII au Conseil d'administration – 22 avril 2009 – Les aides au retour et à la création d'activités économiques – Bilan 2008

⁸⁷ Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial de la commission des finances chargé du domaine « Immigration, asile et intégration », Rapport préparatoire au projet de loi de finances 2009, Mission "Immigration, asile et intégration", nov. 2008

II) LA LIBERTE DE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS EUROPEENS, REFUSEE AUX ROUMAINS ET BULGARES

La libre circulation des travailleurs prévue par l'article 39 du Traité de Rome⁸⁸ est l'un des principes fondamentaux de l'Union européenne. Il donne le droit à tout ressortissant d'un Etat membre d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre Etat membre, conformément à la réglementation nationale applicable aux travailleurs nationaux.

Mais les traités d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne⁸⁹ ont autorisé les anciens Etats membres à déroger temporairement à cette liberté fondamentale prévue par le droit communautaire, en restreignant l'accès à leur marché du travail pour les ressortissants de ces deux nouveaux Etats membres, durant une période transitoire. Cette période, d'une durée maximale de sept ans, est divisée en trois phases.⁹⁰ La deuxième phase a commencé le 1er janvier 2009 et les dispositions transitoires devront cesser de s'appliquer pour tous les pays, au plus tard le 31 décembre 2013.

Sur les 25 pays membres de l'Union européenne avant 2007, 15 pays⁹¹ ont aujourd'hui ouvert totalement leur marché du travail et 10 Etats⁹², dont la France, appliquent encore des restrictions à l'égard des travailleurs venant de Bulgarie et de Roumanie.

Ces restrictions en France signifient que les Roumains et Bulgares se voient appliquer la même réglementation que les étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne : ils doivent, pour occuper un emploi salarié, demander une autorisation de travail auprès de la DDTEFP (Direction du travail de l'emploi et de la formation professionnelle) et solliciter un titre de séjour auprès de la préfecture.

⁸⁸ Traité instituant la Communauté Européenne, signé à Rome, le 25 mars 1957, et à Bruxelles, le 17 avril 1957 (Loi du 30 novembre 1957)

⁸⁹ Traité entre les Etats membres de l'Union européenne et la République de Bulgarie et la Roumanie, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, le 25 avril 2005, Luxembourg

⁹⁰ Rappel des différentes étapes

- 1) 1^{er} janvier 2007 – 31 décembre 2008 : Au cours de cette phase initiale de deux ans, l'accès des travailleurs Roumains et Bulgares peuvent être régis par la législation nationale des autres Etats membres. Au terme de ces deux années, la Commission est tenue de présenter un rapport permettant au Conseil de procéder à un examen de cette première phase d'application des dispositions transitoires ;
- 2) 1^{er} janvier 2009 – 31 décembre 2011 : Les Etats membres peuvent prolonger l'application de leurs mesures nationales durant une deuxième phase de trois années supplémentaires à condition d'en informer la Commission avant la fin de la première phase. Sans cela, le droit communautaire garantissant la libre circulation des travailleurs s'applique.
- 3) 1^{er} janvier 2012 – 31 décembre 2013 : Les restrictions prennent en principe fin au terme de la deuxième phase. Cependant, un Etat membre maintenant des mesures nationales à la fin de cette deuxième phase peut continuer de les appliquer jusqu'au bout de la période de sept ans suivant la date d'adhésion si des perturbations graves surviennent ou risquent de survenir sur son marché du travail, et après en avoir averti la Commission.

⁹¹ Depuis le 1^{er} janvier 2007 : Finlande, Suède, République Tchèque, Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie

Depuis le 1^{er} janvier 2009 : Grèce, Espagne, Portugal, Hongrie

Depuis le 1^{er} mai 2009 : Danemark

⁹² Belgique, Allemagne, Irlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Royaume-Uni, Malte

A- Les obstacles liés à la procédure d'autorisation de travail

Témoignage d'un Rom roumain vivant sur le terrain du chemin de la Motte - Rezé, 24 mars 2010 – Propos recueillis par le Collectif Romeurope Nantes

Je vis ici depuis trois ans, et j'ai toujours cherché du travail. J'ai trouvé des emplois saisonniers dans l'agriculture (muguet, tomates...), et, une fois, j'ai obtenu un contrat de travail de trois mois au sein d'une entreprise.

Je continue sans relâche à rechercher du travail, mais cela est très difficile, car je n'ai pas de titre de séjour. Les patrons n'ont pas confiance en nous pour nous embaucher.

En France, les règles qui régissent le travail sont très dures pour nous. Pour obtenir un contrat, c'est très difficile [...] et les employeurs ne veulent pas payer les taxes pour nous engager, car elles sont très élevées.

Dans les autres Etats européens, c'est beaucoup plus facile : par exemple en Italie. Si tu conviens au patron, s'il est satisfait de ton travail, en trois jours, tu as ton contrat en main. Puis, dans le mois, tu peux obtenir un document d'identité.

Le fait que j'ai décidé de ne pas aller en Italie ou dans un autre Etat européen, c'est pour mes enfants qui fréquentent depuis trois ans l'école Alain Fournier de Chantenay, et que je ne veux pas perdre l'avenir et les droits de mes enfants. C'est pour cela que j'ai décidé de rester ici malgré la souffrance, pour leur avenir. Pour qu'ils aient eux aussi une vie décente, un emploi dans le futur, et un endroit où vivre.

Toulouse – Témoignage d'un membre de Médecins du Monde Toulouse concernant les activités économiques d'un groupe de familles

Une des activités centrales du groupe est de nettoyer les pare brise au rond point de Purpan ou sur d'autres lieux de passage dans et autour de Toulouse. Ils partent travailler tous les matins, 6 jours sur 7 et rentrent sur le camp vers 17h30 – 18h00, en étant passés avant au supermarché pour ramener la nourriture du soir achetée avec l'argent gagné la journée. Quelques mères de famille restent sur le camp pour garder les plus petits. L'un dit avoir trouvé du travail en distribuant des prospectus mais n'aurait été payé que la moitié de son temps de travail. Il existe parfois du travail informel chez les jeunes hommes. Malgré les maigres ressources apparentes estimées en observant leurs conditions actuelles de vie, ils affirment tous que ce serait pire en Roumanie. D'où leur persistance à rester dans notre pays et à la recherche d'une solution d'intégration. Ils sont par ailleurs conscients que l'obtention d'un contrat de travail reste la voie idéale. Ils peuvent théoriquement accéder à 150 métiers dits « en tension », pour lesquels la situation de l'emploi n'est pas opposable. Ils affirment être très motivés pour travailler quel que soit le travail. 5 ou 6 parmi eux ont le permis de conduire.

1) La redevance prélevée par l'OFII

Les circulaires d'avril 2006 et de décembre 2007 concernant les métiers ouverts aux ressortissants des nouveaux États membres indiquent que les taxes et redevances à l'OFII restent dues, pour toutes les branches professionnelles, y compris pour les métiers sous tension dits "ouverts".

Depuis janvier 2010, les employeurs versent :

- Une taxe fixée entre 70 et 300 € pour une embauche en contrat de moins de 1 an
- Une taxe fixée à 60% du salaire mensuel brut à temps plein pour une embauche en contrat de moins de 1 an, soit au minimum 806 € pour une embauche au SMIC.

Le fondement de ces taxes est une contribution des employeurs aux frais engagés par l'administration pour faire venir en France des travailleurs étrangers ou aux frais liés au changement de statut d'un étranger embauché sur place en France qui obtient une autorisation de travail pour la première fois. Or, dans le cas des ressortissants communautaires soumis à la période transitoire et déjà présents sur le territoire, aucun des services prévus justifiant cette taxe n'a été rendu par l'OFII. Dans le passé, l'Office des migrations internationales (OMI), prédécesseur de l'ANAEM puis de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), avait été condamné (arrêt Gisti) pour avoir fait payer

une redevance/taxe à des étrangers en l'absence de service rendu en contrepartie de celle-ci.⁹³

Par ailleurs, le décret du 11 août 1975⁹⁴ concernant cette taxe a été modifié en 1994 pour préciser que, si le travailleur recruté est ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne, la taxe n'est pas exigible ; ce qui n'a pas été démenti lors de la dernière modification de ce décret en 2004 (après l'entrée de dix nouveaux États, dont huit soumis à la période transitoire). Cette exonération des employeurs de ressortissants européens avait été également confirmée par une circulaire de 2005 relative aux taxes et aux droits ANAEM⁹⁵.

Sur cette base, le GISTI a pu contester la légalité de cette taxe dans le cas des communautaires ; le Tribunal administratif de Paris a alors été saisi d'une contestation de la redevance OFII pour l'embauche d'un ressortissant roumain. La Direction de la Réglementation de l'Immigration a reconnu en décembre 2008 que le montant de la redevance demandée à l'employeur était erroné et qu'au lieu de 893€, l'employeur ne devait que 168€, ce qui correspond à la partie « redevance » de la taxe, le reste (725 €) correspondant à la partie « contribution ». Mais ce décret du 11 août 1975 a rapidement été abrogé⁹⁶ sans que la situation des communautaires ne soit nulle part spécifiée.

Le régime de ces taxes a changé depuis de janvier 2009 : la taxe OFII est désormais payable au moment de la délivrance du titre de séjour (timbre fiscal). Ce changement de procédure oblige l'employeur à avancer le montant de la taxe alors qu'auparavant l'avis de sommes à payer était reçu en fin de procédure. Il y a là un obstacle supplémentaire à l'embauche, puisque l'employeur doit s'engager financièrement avant même d'obtenir l'autorisation de travail pour la personne qu'il souhaite embaucher.

2) Les documents à fournir

48

La liste des pièces à fournir, fixée par l'arrêté du 10 octobre 2007⁹⁷, est à elle seule très contraignante voire dissuasive pour les employeurs, a fortiori lorsqu'il s'agit de petites entreprises comme dans la restauration ou le bâtiment.

⁹³ CE, 20 mars 2000 : <http://www.gisti.org/doc/jurisprudence/2000/ce-gisti-2000-03-20.html>

⁹⁴ Décret n°75-754 du 11 août 1975 fixant le montant de la contribution forfaitaire instituée par l'art. 64 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) à la charge de l'employeur qui embauche un travailleur étranger permanent en faisant appel à l'office national d'immigration. Art. 3

⁹⁵ Circulaire interministérielle DPM/DMI2/2005/542 du 16 novembre 2005 relative aux taxes et droits dus à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM - ex-Office des migrations internationales) lors de l'admission au séjour et au travail des étrangers non communautaires.

⁹⁶ Décret n° 2009-2 du 2 janvier 2009 relatif au montant des taxes prévues aux articles L. 311-13, L. 311-14 et L.311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

⁹⁷ Arrêté du 10 octobre 2007 fixant la liste des pièces à fournir à l'appui d'une demande d'autorisation de travail.

Ce dossier, qui doit être déposé à la DDTEFP comprend les pièces suivantes :

1. Formulaire CERFA de demande d'autorisation de travail pour un salarié étranger – Contrat de travail simplifié
2. Lettre motivant le recrutement du salarié et détaillant les fonctions qu'il va exercer ;
3. Un extrait à jour K bis s'il s'agit d'une personne morale ; un extrait à jour K, une carte d'artisan ou, à défaut, un avis d'imposition s'il s'agit d'une personne physique ;
4. Statuts de la personne morale, s'ils existent ;
5. Copie du passeport ou du document national d'identité du salarié si celui-ci réside à l'étranger
6. Copie du dernier bordereau de versement des cotisations et contributions sociales adressé à l'organisme chargé de leur recouvrement ;
7. Le cas échéant, la copie du dernier bordereau de versement des cotisations à la caisse des congés payés ;

3) La durée de la procédure

La circulaire du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail indique une procédure spécifique⁹⁸ dans le cas des Roumains et Bulgares pour accélérer le traitement des dossiers. Celui-ci n'est pas à déposer à la Préfecture comme c'est le cas pour les ressortissants de pays tiers qui demandent à changer de statut pour pouvoir effectuer un travail salarié en France, mais directement à la DDTEFP. Or dans plusieurs départements (Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis...), cette procédure n'est pas respectée et les dossiers sont à déposer en Préfecture, ce qui allonge la durée de leur traitement.

Rassembler l'ensemble des pièces constitutives du dossier prend déjà généralement plusieurs semaines. Dans le meilleur des cas, l'employeur doit ensuite attendre de un mois et demi à trois mois entre le dépôt du dossier à la DDTEFP et le tampon d'avis favorable sur le contrat de travail qui vaut autorisation de travail et qui n'est remis qu'après convocation à l'OFII. Dans d'autres cas, cela peut prendre beaucoup plus de temps encore.⁹⁹ Pourtant la circulaire du 22 août 2007 enjoint à l'administration un examen accéléré des dossiers, notamment s'il s'agit de ressortissants européens. La circulaire indique que « le traitement de la demande d'autorisation de travail est ramené au délai de droit commun de deux mois imposé par l'article 21 de la loi du 12 avril 2000. Les DDTEFP disposent donc de deux mois maximum pour faire connaître leur décision à compter du dépôt de la demande complète.

-
8. Curriculum vitae du salarié ou tout autre justificatif de sa qualification et de son expérience ; le cas échéant, la copie du diplôme ou titre permettant l'exercice de l'activité salariée ; lorsque l'exercice de l'activité est soumis à des conditions réglementaires spécifiques, les justificatifs que ces conditions sont remplies ;
 9. Arrêté de nomination, le cas échéant ;
 10. Lorsque la situation de l'emploi est opposable, les justificatifs des recherches effectuées pour recruter un candidat déjà présent sur le marché du travail. (cette condition est supprimée pour les Roumains et Bulgares lorsque l'emploi figure parmi les 150 métiers dits ouverts)

En cas de besoin, l'administration peut en outre demander à l'employeur de produire :

11. la copie du projet de contrat de travail rédigé en application de la loi ou de la convention collective ; pour les artistes, le projet de contrat de travail de chaque artiste ou le contrat commun à l'ensemble artistique ;
12. la copie des deux dernières pages du registre unique du personnel ou copie des trois dernières déclarations des mouvements de personnel pour les établissements de plus de cinquante salariés.

Lorsque l'employeur a déjà sollicité une autorisation de travail, le service compétent peut en outre lui demander de produire :

13. les trois derniers bulletins de paie des salariés étrangers ayant travaillé en France ;
14. les justificatifs du dernier bordereau de versement des cotisations et contributions sociales adressé à l'organisme chargé de leur recouvrement et, le cas échéant, à la caisse des congés payés ;

Les documents présentés à l'appui d'une demande de délivrance ou de renouvellement d'autorisation de travail doivent être traduits en français par un traducteur agréé.

⁹⁸ Circulaire DPM/DMI2 no 2007-323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail

« Les nouveaux Etats-membres n'étant astreints à la possession d'un titre de séjour que dans la mesure où ils exercent une activité professionnelle en France, il convient d'instruire leur demande d'autorisation de travail prioritairement. Cette demande est donc directement présentée par l'employeur à la DDTEFP compétente. Si l'autorisation de travail est accordée, le service de main d'oeuvre étrangère en avise l'intéressé et transmet le dossier à l'ANAEM qui le communique après traitement à la préfecture. La suite de la procédure est la même que pour un changement de statut. »

⁹⁹ Quelques exemples de délais étaient ainsi rapportés sur plusieurs agglomérations lors de la réunion nationale du collectif Romeurope le 24 janvier 2009 : un dossier était en attente depuis plus de 6 mois sur Marseille. Plusieurs dossiers étaient aussi en attente depuis plus de 6 mois à Lyon. Le Directeur de la réglementation à la DDTEFP de Seine-et-Marne avait déclaré oralement qu'il estimait le délai de réponse à 4 mois, au-delà de quoi il s'agissait d'un refus implicite. Un Roumain présent signalait qu'il avait obtenu une autorisation de travail au bout de 6 mois et le titre de séjour 3 mois après. Dans le Var enfin, une personne accompagnée par SICHEM attendait encore son titre de séjour alors qu'elle travaille avec autorisation de travail depuis 9 mois.

Vous veillerez toutefois à ce que les dossiers complets fassent l'objet d'un traitement diligent (dix jours maximum) dans les cas les plus urgents. »¹⁰⁰

De même la circulaire du 29 avril 2006¹⁰¹ recommandait aux directions du travail « d'examiner les demandes avec célérité afin de conforter notre volonté d'ouverture en direction des nouveaux États membres ».

Ce délai d'examen des demandes avec des pratiques très différentes selon les départements et l'incertitude de la réponse rendent presque inaccessibles la majorité des emplois.

Témoignage de l'association « Les mots s'envolent » - Décembre 2008

Via le FARE, nous orientons Mr M., Roumain de 32 ans, vers un poste de laveur de vitre polyvalent. Il maîtrise suffisamment le français, possède un véhicule et peut travailler à des horaires décalés. Un employeur est intéressé par son profil mais après plusieurs semaines il ne donne pas suite à la demande. Contacté par téléphone, l'employeur nous explique que malgré son intérêt, une autre personne va prendre le poste, pouvant le prendre immédiatement.

L'exemple nantais

A Nantes, un groupe de travail local auquel participe la Direction du travail, la préfecture, la Maison de l'emploi, Nantes métropole et le Conseil général, a mis en place une procédure spécifique pour permettre une embauche plus rapide des Roumains et Bulgares. Les employeurs qui souhaitent embaucher les personnes sur du long terme déposent 2 demandes simultanément à la Direction du travail :

- 1) Une demande pour un contrat de moins de 3 mois, pour lequel l'autorisation de travail est délivrée en 3 à 5 jours. Pour ce premier contrat court, la Préfecture de Loire-Atlantique ne demande pas aux personnes de faire de demande de titre de séjour et les employeurs ne paient pas la taxe ANAEM.
- 2) Parallèlement, une demande pour un contrat long ou CDI est déposée et examinée avant la fin de la première période de 3 mois. La taxe ANAEM est payée en fin de procédure.

50

L'exemple de Seine-Saint-Denis

Sur la Seine-Saint-Denis, un courrier circulaire a été adressé par le Sous-Préfet de Saint-Denis aux services de l'emploi, uniquement au bénéfice des familles accompagnées dans le cadre des villages d'insertion, afin de garantir un examen des dossiers dans le délai d'un mois (ce qui devrait pourtant être la règle pour tous si les circulaires nationales étaient appliquées)

4) La durée du contrat

Il est en théorie possible de demander une autorisation de travail pour un contrat à durée déterminée (CDD), aucun texte n'indiquant qu'un contrat à durée indéterminée (CDI) soit nécessaire. La loi (aussi bien le code du travail que le code sur l'entrée et le séjour des étrangers et du droit d'asile) distingue d'ailleurs les contrats de travail de moins de douze mois (donc forcément CDD) de ceux égaux ou supérieurs à douze mois (qui peuvent être des CDD ou des CDI). Dans le premier cas, une autorisation de travail doit être redemandée à l'issue.

Cependant, certaines DDTEFP exigent un contrat long voir un CDI et refusent d'accorder des autorisations de travail pour des contrats courts ou de l'Intérim. Plusieurs refus sur ce motif ont été signalés dans la Loire et dans certains départements de l'Île-de-France.

¹⁰⁰ Circulaire DPM/DMI2 no 2007-323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail

¹⁰¹ CIRCULAIRE N°DPM/DMI2/2006/200 du 29 avril 2006 relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne pendant la période transitoire

5) Le niveau de rémunération

Il n'y a pas d'exigence dans les textes quant au temps de travail hebdomadaire. Une autorisation de travail peut être accordée pour un contrat à temps partiel. En revanche, il est nécessaire que le salaire soit au minimum équivalent au SMIC¹⁰².

Ainsi, dans certains secteurs d'activité comme les services à la personne, où le temps partiel est la règle, cette condition est presque impossible à remplir. Cela affecte tout particulièrement les possibilités de travail des femmes dont les projets professionnels s'orientent essentiellement vers les métiers des services à domicile (ménage, aide à domicile auprès de personnes âgées, garde d'enfants...). S'il est théoriquement possible de proposer à la DDTEFP deux contrats à mi-temps ou plusieurs contrats à temps partiel ensemble, il est plus ardu dans la pratique de trouver plusieurs employeurs qui se mettent d'accord sur des horaires partagés.

6) Le critère de l'adéquation entre la qualification, l'expérience, les diplômes et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule

La DDTEFP est tenue de vérifier que l'intéressé remplit bien les exigences de diplômes et de qualifications posées par l'offre d'emploi, au vu du CV, de la copie des diplômes et des attestations d'emploi, le cas échéant.¹⁰³ Cette disposition amène à des décisions fréquentes de rejet des demandes d'autorisation de travail y compris pour des postes n'exigeant aucune qualification.

Témoignage de l'association Agir avec les Roms (Pas-de-Calais) – Janvier 2009

Dans le Pas-de-Calais, une autorisation de travail a été refusée pour un poste non qualifié d'aide menuisier car le CV de la personne ne correspondait pas. L'employeur tenait absolument à embaucher la personne, il s'est battu pour que le dossier passe mais n'a rien obtenu. 14 dossiers ont par ailleurs été déposés pour des travaux saisonniers (cueillette des pommes) à Bourges par un employeur qui avait l'habitude de ces démarches : tous ont été rejetés.

51

7) Le respect par l'employeur ou l'entreprise d'accueil de la législation relative au travail et à la protection sociale

Les textes¹⁰⁴ indiquent qu'une enquête peut être diligentée lorsque l'entreprise n'est pas connue de l'inspection du travail. Cette disposition conduit certaines Directions du travail à des contrôles injustifiés qui intimident et découragent les employeurs intéressés pour embaucher un candidat roumain ou bulgare.

Témoignages d'un membre du Collectif des sans-papiers de Melun – Décembre 2008

Une entreprise de multiservice dont le siège est situé à la Ferté-Gaucher a entamé des démarches pour embaucher un laveur de carreau roumain. Il s'agissait d'un contrat en CDI à horaires variables, entre 25 et 35 h hebdo. La Direction du travail a durant trois mois engagé des vérifications et envoyé un inspecteur à deux reprises pour enquêter sur l'entreprise. Elle a remis en cause, du fait qu'il s'agissait d'une entreprise de multi-service, la nature du poste en prétendant qu'il s'agissait de tâches plus larges que celles d'un laveur de carreaux. En dépit des interventions répétées de la Mairie de Nangis pour soutenir cette embauche, l'autorisation de travail n'a pas été accordée et l'entreprise s'est découragée de poursuivre les démarches.

¹⁰² Article R5221-20 du code du travail et CIRCULAIRE N°DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail

¹⁰³ CIRCULAIRE N°DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail

¹⁰⁴ CIRCULAIRE N°DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail

Un monsieur roumain a obtenu un contrat de nettoyage dans un établissement scolaire en CDI plein temps. Les services de la DDTEFP ont fait du zèle et enquêté sur la société. L'employeur a été convoqué plusieurs fois et a perdu des journées entières de travail. Ils ont finalement établi que le contrat passé avec la mairie pour le ménage d'un établissement scolaire ne suffirait pas à rémunérer un agent à temps plein et que la société faisait donc une fausse déclaration, ignorant le fait que la société envisageait de chercher d'autres contrats en complément. Par ailleurs, l'inspecteur du travail a cherché à soulever des irrégularités dans le fonctionnement de l'entreprise. Au final la demande d'autorisation de travail a été rejetée.

8) La procédure d'autorisation de travail dans le cas des métiers dits ouverts

La France a prétendu engager des efforts pour lever progressivement les restrictions à la libre circulation des travailleurs européens. Avant l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne, une première circulaire en avril 2006¹⁰⁵ a ainsi fixé une liste de soixante et un métiers en tension pour lesquels la situation du marché de l'emploi n'était pas opposable aux ressortissants des huit États membres soumis à la période transitoire et, dès le 1^{er} janvier 2007, aux Roumains et aux Bulgares. Une seconde liste élargie de cent cinquante métiers est adoptée par le gouvernement en novembre 2007, lors du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, et présentée dans une circulaire du 20 décembre 2007¹⁰⁶, reprise ensuite par un arrêté du 18 janvier 2008.

La communication importante qui a été faite autour de ces listes de métiers sous tension dits « ouverts » aux communautaires a pu contribuer à accréditer l'idée que les Roumains et les Bulgares avaient désormais un accès presque aussi large que les nationaux au marché de l'emploi français.

Il est donc important de repréciser les ouvertures très limitées que cette liste constitue : pour ces cent cinquante métiers, l'employeur qui souhaite embaucher un ressortissant des nouveaux pays membres n'est pas tenu de faire des recherches préalables sur le marché national et de s'en justifier auprès de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). C'est donc seulement une des contraintes de la procédure d'autorisation de travail qui est levée : l'obligation de publier une offre d'emploi à l'ANPE et d'attendre un mois durant lequel l'employeur est tenu de recevoir toutes les demandes d'emploi en réponse à son annonce.

Par ailleurs, concernant ces métiers, la DDTEFP ne peut motiver un refus d'autorisation de travail en faisant référence à la situation dégradée du marché du travail local sur le métier ou la qualification considérés. En revanche, tous les barrages énoncés plus haut demeurent. Ils suffisent à rendre presque aussi difficile en pratique l'accès des Européens à ces cent cinquante métiers qu'aux autres métiers.

Les assouplissements pour les Roumains et Bulgares à l'application du droit national des étrangers, accordés par d'autres pays qui, comme la France, ont maintenu des mesures transitoires, sont souvent plus avantageux. Ainsi la Belgique a introduit une procédure accélérée pour l'octroi du permis de travail, avec un délai de 5 jours, pour les professions

¹⁰⁵ Circulaire du 29 avril 2006 relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne pendant la période transitoire.

¹⁰⁶ Circulaire du 20 décembre 2007 relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne pendant la période transitoire et des États tiers, sur la base de liste de métiers connaissant des difficultés de recrutement. La liste concernant les Européens a été confirmée par l'arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des États de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires

connaissant une pénurie de main d'œuvre. L'Italie n'exige pas de permis de travail pour l'emploi dans certains secteurs (agriculture, hôtellerie et tourisme, travail domestique et services de soins, BTP, industrie mécanique, postes de cadre et travail hautement qualifié, travail saisonnier). Au Royaume-Uni, des exemptions de permis de travail temporaires peuvent être accordées pour les secteurs touchés par une pénurie de main-d'œuvre.

Témoignage de l'association Les mots s'envolent qui a mené un travail d'accompagnement des démarches de demande d'autorisation de travail en 2008-2009 pour plusieurs Roms roumains en Ile-de-France

« Nous sommes étonnés de constater que la prétendue peur des employeurs quant à la communauté rom est tout à fait relative. En effet, une fois désamorçés les quelques clichés habituels (communautarisme, nomadisme, refus d'insertion), nous constatons que les employeurs sont habitués à travailler avec des communautés différentes, ont l'expérience des problèmes de papiers, de langue, voire de qualifications.

Mais dans un contexte d'économie de marché, comment demander à un employeur de privilégier un candidat qui va coûter plus cher (taxe ANAEM) et prendre son poste plus tard ? Comment conjuguer ces contraintes à celles d'employeurs pourtant prêts à jouer le jeu du travail déclaré mais sous pression permanente? »

Récit de Y Lucas, médiateur social au sein de l'ASAV, recueilli dans le cadre d'une recherche réalisée par l'INSERM, Juin 2010

Alin a acquis un baccalauréat en littérature avec une mention bien au lycée « Docteur Victor Gomoiu » à Vinju Mare en Roumanie. Par ce parcours scolaire, il a obtenu à la mairie de Vrata (à 35 kms de Vânu Mare dans le département de Mehedinti) un poste de maintenance du parc informatique dans les locaux de la mairie. C'est Alin qui a pris la décision de partir de Roumanie. Après avoir travaillé pour la mairie de Vrata, il n'a pas retrouvé de travail. Il est donc venu pour des raisons économiques.

Ses compétences dans le domaine informatique sont vastes : installations de connexions Internet, maîtrise du système réseau et de divers logiciels tels que Windows 98, 2000, XP, Familial, Vista ; il sait également utiliser Word, Excell, Powerpoint. Il a des connaissances en anglais, en russe et en latin.

En France, en 2008, il a réparé et entretenu le parc informatique dans un cyber-café à Aubervilliers (93). Après avoir rédigé son CV avec l'aide de l'ASAV, toutes ses recherches d'emploi déclaré sont restées infructueuses. Aujourd'hui, il a des petits travaux divers dans la vente de ferrailles (câbles récupérés...). Une personne d'un hôtel-restaurant qui l'a déjà embauché lui a dit aussi qu'elle pouvait l'embaucher officiellement mais à condition qu'il ait le permis.

53

B- Les obstacles liés à l'exclusion des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi

1) L'exclusion des services de placement de Pôle emploi

Les Roumains et Bulgares qui n'ont pas encore accès à une activité salariée ne peuvent bénéficier d'aucun accompagnement vers l'emploi de la part des services de pôle emploi. En effet, ils ne font pas partie des catégories d'étrangers énumérées à l'article R5221-48 du code du travail qui peuvent être inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi.

Dans le cas des jeunes de moins de 26 ans, il n'y a pas d'obstacle légal à un accompagnement par les missions locales mais une part d'entre elles refusent de les recevoir en prétextant le peu d'outils dont elles disposent pour accompagner leur insertion puisque, comme indiqué ensuite, ils n'ont pas accès à la formation professionnelle, à l'alternance et aux contrats aidés.

2) L'exclusion de la formation professionnelle

« L'accès aux stages de formation professionnelle est régi par les mêmes règles que celles relatives à l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. »¹⁰⁷ Cela signifie que les Roumains et Bulgares sans autorisation de travail n'ont en théorie pas accès aux stages de l'AFPA, ni aux stages de formation professionnelle financés par la Région. Seuls les jeunes qui bénéficient d'un suivi ASE ou dans le cadre d'une décision judiciaire ont accès à la formation professionnelle. C'est ce qui a été tenté en Seine-et-Marne pour deux jeunes entre 16 et 18 ans, mais ces mesures ont un coût humain important.

L'exemple du Rhône : Dans le cadre de la MOUS Habitat précaire mise en œuvre sur l'agglomération lyonnaise, la Préfecture du Rhône avait en 2007 permis l'entrée d'une vingtaine de personnes en formation AFPA.

3) L'exclusion des contrats aidés et en alternance

Comme tous les étrangers qui effectuent une première demande d'autorisation de travail, les européens en période transitoire ne bénéficient pas des dispositifs aidés en faveur de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle. Considérant que les contrats de travail destinés à permettre l'insertion ou la réinsertion professionnelle bénéficient de fonds publics ou d'avantages en matière de cotisations sociales, le gouvernement a estimé qu'ils ne pouvaient être accessibles aux primo-migrants¹⁰⁸ et assimile les Roumains et Bulgares à cette dernière catégorie.

Ces contrats ne peuvent pas permettre la délivrance d'un premier titre de séjour portant la mention « CE-toutes activités professionnelles » pour les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne soumis à régime transitoire ni d'une autorisation provisoire de travail.¹⁰⁹

Concrètement, cette disposition exclut les jeunes roumains et bulgares venus avec leur famille et qui ne sont donc pas pris en charge par l'aide sociale à l'enfance de la majeure partie des formations professionnelles de l'Education nationale qui reposent souvent sur l'alternance (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation).

¹⁰⁷ Circulaire DPM/DMI2 no 2007-323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail

¹⁰⁸ Article R5221-6 du code du travail modifié par le décret n°2008-634 du 30 juin 2008 - art. 4

« Sous réserve des dispositions de l'article R. 5221-22,

- le contrat d'apprentissage,
- le contrat initiative-emploi, (CIE)
- le contrat d'avenir,
- le contrat insertion-revenu minimum d'activité, (CI-RMA)
- le contrat de travail ou de mission d'insertion par l'activité économique,
- le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)
- et le contrat de professionnalisation

ne permettent pas la délivrance de l'une des autorisations de travail mentionnées aux 2°, 4° à 9°, 12° et 13° de l'article R. 5221-3 et ne peuvent être conclus par les titulaires de la carte de séjour temporaire mentionnés au 3° du même article. »

¹⁰⁹ Une seule exception : l'article R5221-22 du code du travail dit que les mineurs isolés, pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance, peuvent bénéficier, le cas échéant, d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation.

Se trouve également interdit aux jeunes comme aux adultes le secteur de l'économie sociale et solidaire, alors que les structures de ce secteur (groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, entreprises d'insertion, associations intermédiaires) devraient pouvoir constituer un intermédiaire intéressant pour permettre d'adapter les compétences des Roumains et Bulgares au marché du travail français.

Exemple de la Seine-Saint-Denis : Sur la Seine-Saint-Denis en 2009, un courrier circulaire a été adressé par le Sous-Préfet de Saint-Denis aux services de l'emploi, uniquement au bénéfice des familles accompagnées dans le cadre des villages d'insertion, qui les rend éligibles, par dérogation, aux contrats aidés.

Témoignage de l'association « Les Mots s'envolent » - Décembre 2008

Mr C a 22 ans, il vit en caravane sur un bidonville depuis 5 ans.

Au vu de son expérience et de son jeune âge, c'est la piste du GEIQ BTP qui a été privilégiée. Une fois CV et lettre de motivation travaillés et envoyés, les responsables du GEIQ le reçoivent. L'entretien dure une heure et demi, au cours de laquelle on évalue sa maîtrise du français, son niveau de mathématiques et de logique, on lui explique en détail le fonctionnement de la structure, le calendrier des formations, la fiche de poste « type » des contrats de professionnalisation. L'entretien est un succès et les responsables informent l'association qu'ils retiennent sa candidature.

Un mois et demi plus tard, Mr C est toujours sans nouvelles. Toujours dans sa caravane à l'arrivée de l'hiver, il se refuse à repartir en Roumanie de peur de passer à côté de ce qu'il estime être sa seule chance d'insertion. Au GEIQ on nous explique que bien que sa candidature soit l'une des plus intéressantes, les contraintes administratives (délais d'autorisation de travail) et financières (cotisation ANAEM) ne jouent pas en sa faveur, particulièrement dans un climat de crise du secteur du bâtiment qui ralentit ses embauches et vise à l'économie. Absurdité de la situation, l'un des candidats les plus prometteurs ne pourra sans doute pas intégrer la formation au mois de janvier. On lui demande de patienter, le temps de définir un prochain calendrier et d'obtenir tous les accords hiérarchiques pour cette embauche particulière. »

55

C- Maintenir les mesures transitoires pour protéger le marché du travail national : un grand mensonge

1) L'absence de risques de déséquilibre pour le marché du travail

Le gouvernement est libre à tout moment de mettre fin au régime transitoire imposé aux ressortissants roumains et bulgares vivant en France. A l'évidence, une telle décision représenterait un risque négligeable pour le marché du travail français. Ce sont en effet les populations roms qui représentent la majorité des Roumains et Bulgares empêchés d'accéder au marché du travail par ces mesures transitoires. Parmi elles, une très grande majorité est constituée d'enfants, de personnes âgées ou en mauvaise santé, de mère en charge de jeunes enfants qui ne souhaitent pas immédiatement travailler.

Au final, on peut estimer entre 2000 à 3000 le nombre de Roms Roumains et Bulgares déjà présents en France qui entreraient ainsi régulièrement sur le marché du travail, en sus des nouveaux travailleurs ressortissants de ces pays qui obtiennent chaque année une autorisation de travail malgré les difficultés actuelles de la procédure.

Face à l'inquiétude exprimée par le Gouvernement d'un « appel d'air » en cas d'ouverture complète du marché d'emploi, l'exemple espagnol est éclairant. Depuis un an maintenant, l'Espagne, qui accueille 50% des immigrés roumains dans l'Union européenne (contre 2% en France) – soit 730 000 personnes en janvier 2009, fait partie des 15 pays de l'Union qui ont totalement ouvert leur marché du travail aux ressortissants des deux nouveaux Etats membres. L'argument principal du gouvernement espagnol a été que l'ouverture des frontières sans droit au travail n'avait pour effet que de stimuler l'économie au noir et

aggraver la précarité. De fait, il n'y a pas eu d'explosion du nombre de ressortissants roumains en Espagne en 2009 suite à cette décision. Ce sont même davantage des retours vers la Roumanie qui ont été observés concomitamment au chômage croissant en Espagne.

La Commission européenne, s'appuyant sur de nombreuses études économiques, a également démontré aux anciens Etats membres le caractère insignifiant de l'impact sur leur marché du travail d'une fin anticipée des mesures transitoires. Le rapport¹¹⁰ très étayé qu'elle a présenté avant le passage à la deuxième étape de la période transitoire aux institutions de l'Union, rendant compte de la première phase d'application des dispositions transitoires à la suite de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, est formel dans ses conclusions.

Toutes les études sur le sujet qu'elle cite concordent sur les points suivants :

- La mobilité de la main-d'œuvre après les élargissements successifs de l'UE en 2004 et 2007 a eu de faibles répercussions sur les salaires et sur l'emploi des travailleurs locaux, même dans les États membres qui ont enregistré les afflux de main-d'œuvre les plus massifs.¹¹¹
- Les flux de mobilité depuis les pays entrés dans l'Union en 2004 et 2007 ont eu une incidence nettement positive sur la croissance économique de l'UE. Les répercussions sur le PIB par habitant dans les pays hôtes sont quasiment nulles à court terme et légèrement positives à long terme.
- Ce ne sont pas les restrictions à l'accès au marché du travail qui conditionnent les flux de mobilité mais plutôt l'offre et la demande générales de main-d'œuvre.

Le Commissaire européen en charge de l'emploi et des affaires sociales a ainsi exprimé sa déception suite à la décision de la France en janvier 2009 de prolonger les mesures restrictives : « Aucune raison économique et sociale ne justifie cette décision. [...] La libre circulation n'a rien à faire avec la crise : elle est une liberté fondamentale. »¹¹² La Commission européenne a par la suite manifesté son soutien aux revendications pour la fin des mesures transitoires en France en recevant, le 28 mai 2009, une délégation française composée de Roms roumains et bulgares, d'élus et d'associatifs.

56

Au niveau national, le gouvernement a été régulièrement interpellé sur ces questions. Une délibération de la HALDE (n° 2009-372) du 26 octobre 2009, lui a adressé comme principale recommandation la fin anticipée des mesures transitoires, qu'elle situe au centre des facteurs d'exclusion des populations roms roumaines et bulgares.

¹¹⁰ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité de régions – Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne – Rapport rendant compte de la première phase d'application (1er janvier 2007 – 31 décembre 2008) des dispositions transitoires établies dans le traité d'adhésion de 2005 et répondant aux demandes émises en vertu des dispositions transitoires fixées dans le traité d'adhésion de 2003. Bruxelles, le 18 novembre 2008

¹¹¹ Une étude datant de 2008 montre ainsi que « la moyenne des salaires dans l'UE-15 est seulement inférieure de 0,08 % à court terme par rapport à ce qu'elle aurait été sans les arrivées supplémentaires des travailleurs mobiles de l'UE-8. À long terme, l'incidence est nulle. L'incidence à court terme sur l'emploi est également marginale, l'augmentation du taux de chômage moyen dans l'UE-15 est estimée à seulement 0,04 point de pourcentage à court terme. À long terme, l'entrée de travailleurs de l'UE-8 n'a eu aucune répercussion, les conséquences sont également minimales en ce qui concerne les flux de mobilité de l'UE-2 » Brücker et al. (2008). Brücker, H. et al. (2008), Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements, forthcoming

¹¹² Interview de Vladimir Spidla - La Tribune, 8 janvier 2009

Plusieurs parlementaires lui ont posé des questions écrites et orales sur le sujet.¹¹³ A l'appel de plusieurs Roms d'Ile-de-France une manifestation a réuni le 10 décembre 2008 450 personnes dont 300 Roumains et Bulgares devant le Ministère du travail et la représentation de la Commission européenne en France. A la suite, une délégation s'est rendue le 23 mars 2009 au Ministère de l'immigration et le 24 mars 2009 au Secrétariat général aux affaires européennes.

Sur le dernier trimestre 2009, une lettre ouverte impliquant les principaux syndicats de salariés a été adressée dans le même sens au Premier ministre.

Mais les réponses du gouvernement sont invariables : aucun terme proche aux mesures transitoires n'est envisagé ni même aucun assouplissement, les Roumains et Bulgares bénéficiant déjà d'un régime de faveur à travers l'ouverture de 150 métiers. Les taxes prélevées auprès de leurs employeurs seraient légitimes puisqu'elles permettent de financer les actions de l'OFII pour l'intégration des populations étrangères en France et la réinstallation dans les pays d'origine.

2) Les conséquences de cette attitude protectionniste sur la situation des populations roms vivant en France

Dans son rapport de novembre 2008, la Commission européenne avait souligné que l'absence de conditions favorables, dont notamment l'ouverture du marché du travail, permettant aux travailleurs mobiles de s'intégrer dans la société du pays hôte conduit à des difficultés d'ordre social et à la perte des atouts économiques que procure par la mobilité.

Les quelques parcours de familles, vivant en squat ou bidonville en France et qui ont accédé à l'emploi, illustrent si besoin était cette évidence : accès à un habitat digne, à l'ensemble des droits sociaux, scolarisation des enfants, apprentissage accéléré du français...

57

Témoignage de Romica Calin – St Etienne – Décembre 2008

« Je suis plombier. J'ai une formation professionnelle de plomberie (chauffage et sanitaire). J'ai travaillé comme plombier pendant trois ans et demi en Roumanie. J'ai envoyé des CV partout à Saint-Etienne et dans la région. J'ai été à des rendez-vous avec des employeurs. J'ai été refusé à cause de la somme à payer à l'ANAEM (900 euros) pour m'embaucher et du délai de minimum trois mois pour avoir une réponse de la Direction du travail. J'ai quatre enfants scolarisés depuis sept ans en France. C'est la huitième année que je vis en France. J'attendais 2007 dans l'espoir que je puisse travailler comme tout le monde, pour donner un autre futur à mes enfants, pas comme dans mon passé en Roumanie.

Si la France n'améliore pas les lois par rapport au travail pour les Roumains et Bulgares, cela va aggraver la situation des Roms qui habitent déjà en France et ça va développer le travail au noir. Si le gouvernement change la loi par rapport au travail, chaque Roumain ou Bulgare pourra entretenir sa famille correctement, payer un loyer, et on va en finir avec les bidonvilles, les squats, les caravanes, la mendicité, et les gens qui cherchent dans les poubelles... dans un pays riche comme la France. On pourra commencer une vie digne, normale, comme des êtres humains. Nos enfants pourront continuer leurs études comme les autres. Mais dans le cas contraire... les enfants risquent de tomber dans la délinquance.

Dans chaque ville où il y a des comités de soutien pour les Roms, cette loi qui empêche le travail fait tomber tout ce qu'ils construisent. Les comités de soutien font le travail des assistantes sociales, ils transportent les malades à l'hôpital, ils font les inscriptions à l'école,

¹¹³ Question écrite de Dominique Raimbourg (député PS) au Ministre de l'Immigration, le 4 novembre 2008

Question orale de Michel Billout (Sénateur PCF) au gouvernement le 10 décembre 2009

Question écrite de Jean-Patrick Gille (député PS) au gouvernement le 1^{er} décembre 2009

ils font des activités pour les enfants, ils font des cours de français, ils vont avec les personnes qui cherchent du travail dans les entreprises... C'est un grand investissement et cette loi qui empêche le travail des Roumains fait tomber en un jour tout ce qui est fait depuis des mois et des mois.

Personnellement j'ai une promesse d'embauche par STAF 42, sur Saint-Etienne. Ma promesse d'embauche a été envoyée à la Direction du travail et à la Préfecture. STAF 42 est une entreprise d'insertion et mon contrat est un CDD. Je suis impatient de recevoir la réponse. Cette réponse, peut-être que ce sera un petit oui, mais ce oui peut changer le futur de ma famille. » [*Depuis ce témoignage, Monsieur CALIN a reçu la réponse de la préfecture à sa demande d'autorisation de travail : elle est négative*]

III) LE DROIT A UN LOGEMENT DIGNE ET INDIVIDUEL, SAUF POUR LES PERSONNES VIVANT EN BIDONVILLE

A) Les squats et bidonvilles, figures ultimes du mal-logement

1) L'habitat des Roms migrants en France n'est pas un mode de vie mais une manifestation de la crise du logement et d'une politique d'exclusion des droits

Le rapport 2010 de la fondation Abbé Pierre¹¹⁴ rappelle qu'il y a 3,5 millions de mal logés en France. A l'extrême des situations recouvertes par la notion de mal-logement¹¹⁵ se trouve l'absence de logement personnel, qui recouvre au moins 100 000 personnes contraintes de vivre dans la rue ou dans l'espace public mais aussi un nombre considérable de personnes qui ont recours à des habitats de fortune : campings, caves, parkings, voitures, cabanes, wagons, bureaux, locaux désaffectés, cages d'escalier, cabanes, soupentes, etc. Parmi ces dernières, environ 100 000 personnes¹¹⁶ vivent en permanence dans des campings et le dernier recensement de 1999 indiquait que 279 000 vivent dans des habitats atypiques (chambres d'hôtels occupées de façon permanente, meublés et garnis, habitations de fortune et constructions provisoires).

C'est bien à l'extrémité de cette chaîne du mal-logement qu'il faut situer le recours par les familles roms aux squats et bidonvilles. Ces situations sont à dissocier clairement des situations d'occupation choisies et revendicatives (que l'on rencontre, plus rarement, dans les squats politiques ou culturels). Il s'agit bien d'une occupation par défaut, liée au manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux. C'est faute de perspectives d'habitat meilleures que les familles roms s'organisent par elles-mêmes pour trouver un abri :

- vieilles caravanes délabrées qui ne sauraient rouler, installées sur des terrains dont ils ne sont pas propriétaires
- habitations de fortune bricolées à l'aide de planches, de vieux sacs, de cartons, de bâches, de divers matériaux de récupération, parfois adossées à des caravanes, créant de véritables bidonvilles ;
- squats (occupation de l'immobilier « disponible » prévu ou non pour l'habitat) dont la qualité dépend fortement de l'état initial du bâtiment ;

Ils sont dans toutes ces situations occupants sans droit ni titre de leur lieu de vie, un statut dont l'image reste trop souvent limitée, dans l'opinion et pour les pouvoirs publics, à l'installation dans un espace public ou privé sans autorisation. Alors que considérée au regard du contexte de crise du logement décrit plus haut, « l'absence de droit et de titre

¹¹⁴ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 15^e rapport annuel – Février 2010

¹¹⁵ Une définition par défaut du mal-logement qui pourrait être retenue : « Avoir un logement c'est disposer d'un espace fixe adapté à la personne ou à la famille, c'est aussi un espace qui permet d'entretenir des relations privées et sociales et c'est enfin un espace sécurisé par un contrat ou un droit de propriété. Trois conditions qui relèvent des domaines physiques, sociaux et juridiques. Lorsque ces conditions ne sont pas réunies on peut parler de mal-logement. » André Gachet, Sans droit ni titre: Une réalité qui s'est banalisée au fil des années de crise du logement, Actes du Colloque « L'occupant sans droit ni titre - Regards croisés: magistrats, collectivités locales, associations et avocats. Barreau de Lyon », Tribunal d'Instance de Villeurbanne, Barreau de Lyon, ALPIL – 28 avril 2009

¹¹⁶ D'après une étude réalisée en 2005 par France Poulain, chercheuse au CNRS.

relève avant tout du mal-logement », d'autant plus que « l'absence de droit accompagne en règle générale un espace physique et social défaillant. »¹¹⁷

Dans le cas des Roms migrants en France, le squat et le bidonville peuvent aussi être décrits comme un produit immédiat des politiques publiques de marginalisation d'une population indésirable ou la traduction des logiques d'exclusion fondées sur le droit et orchestrées par l'État¹¹⁸. Ce sont de manière évidente les limitations des Roumains et Bulgares à l'accès à l'emploi et l'impossibilité d'accès au séjour régulier et à l'ensemble des droits sociaux connexes qui en découle, qui maintiennent ces migrants pauvres hors du système et ne leur laissent d'autre possibilité que de se réfugier dans les marges urbaines.

Loin d'être une fatalité, l'occupation sans droit ni titre de terrains et de bâtiments par des familles de ressortissants communautaires, trouverait dans l'accès libre à l'emploi la réponse sans doute la plus pertinente, en ce qu'elle répond à la demande principale des intéressés, mais aussi la moins coûteuse en fonds publics.

Familles du terrain de Pont-Rousseau Rezé, 19 mars 2010 – Propos recueillis par le collectif Romeurope Nantes - avril 2010

« Nous sommes originaires en Roumanie de la région de Mehedinti. Nous vivons en milieu rural et ne trouvons pas de travail. Nous ne possédons pas de terres. Nous sommes partis vers un autre pays où nous pourrions trouver du travail. Nous souhaiterions que quelqu'un accepte de s'occuper de notre situation et de nous aider à trouver du travail. Déjà nous avons fait « le muguet » et nous nous préparons à recommencer cette année, mais en tant qu'hommes nous voudrions être engagés dans des emplois stables pour assurer le bien-être de nos familles.

Nous ne voulons pas voyager continuellement de ville en ville, de pays en pays. Cela n'est pas la vie que nous voulons, nous voulons juste nous établir quelque part. [...] Si nous travaillons, nous pourrions louer un logement par nous-mêmes, nous sommes prêts à faire n'importe quel travail (agriculture, mécanique, ménage...).

61

2) Des lieux occupés sans droit ni titre et pourtant reconnus comme seul domicile des personnes

Les propriétaires de bâtiments ou terrains occupés sans droit ni titre peuvent demander aux tribunaux d'ordonner l'expulsion de leur bien, et l'occupation dans le second cas peut même être considérée comme un délit condamné pénalement depuis la loi du 18 mars 2003, dite loi sur la sécurité intérieure.

Pourtant, à plusieurs reprises récemment, des tribunaux ont affirmé que ces habitats étaient le « domicile » et même « le logement » des familles, qui devaient bénéficier d'une protection à ce titre contre une demande d'expulsion de la part d'un propriétaire public, qui n'était assortie d'aucune proposition de relogement adaptée. Y compris lorsqu'elles sont réglementaires du point de vue de la procédure, ces expulsions ne sont pas pour autant légitimes ni même légales si l'on se place du point de vue des droits dont pourraient se

¹¹⁷ André Gachet, « Sans droit ni titre: Une réalité qui s'est banalisée au fil des années de crise du logement », Actes du Colloque « L'occupant sans droit ni titre - Regards croisés: magistrats, collectivités locales, associations et avocats. Barreau de Lyon », Tribunal d'Instance de Villeurbanne, Barreau de Lyon, ALPIL – 28 avril 2009

¹¹⁸ Cf. Olivier Legros, « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen). Réflexions sur la dimension spatiale des politiques de régulation de la grande précarité en milieu urbain » à paraître. A propos des « villages d'insertion » et de leur genèse, voire également Olivier Legros, 2010 « Les "villages d'insertion" : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms en région parisienne ? », , N° 08. Radicalisation des frontières et promotion de la diversité. , juillet 2010, REVUE Asylon(s), url de référence: <http://www.reseau-terra.eu/spip.php?article947>.

prévaloir les familles. Ces expulsions bafouent totalement le droit au logement tel qu'il est reconnu par les textes internationaux (le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte sociale européenne, la Convention européenne des droits de l'homme...) et par la Constitution de 1958.

Trois décisions du Tribunal de Grande Instance de Pontoise (TGI) concernant des terrains occupés par des caravanes et/ou des cabanes en juin 2008¹¹⁹, novembre 2009¹²⁰ et décembre 2009¹²¹ ont ainsi rejeté des demandes d'expulsion émanant de collectivités territoriales¹²².

L'argumentation des Tribunaux se fondait sur le constat que « les installations sont des plus précaires mais constituent **leur logement familial** » et qu'aucune solution de relogement n'était proposée alors que le droit au logement constitue « un principe à valeur constitutionnelle supérieur au droit de propriété ». Elle s'appuyait aussi sur l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), estimant qu'il s'agissait d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale disproportionnée en l'absence de besoins sociaux impérieux d'intérêt public. Ces décisions faisaient aussi référence à la vulnérabilité de ces populations pour laquelle une protection spéciale devait être accordée. Enfin, l'une d'elles soulignait l'importance de garantir la continuité de la scolarisation des enfants.

Ces décisions faisaient aussi référence à la vulnérabilité des populations tsiganes pour laquelle une protection spéciale devait être accordée. Enfin, l'une d'elles soulignait l'importance de garantir la continuité de la scolarisation des enfants.

De même, le TGI de Lyon a affirmé en novembre 2009¹²³ contre le Conseil général du Rhône qui demandait l'expulsion d'un bidonville sur un terrain dont il était propriétaire, que « malgré son caractère précaire, le campement constitue **le domicile** » des personnes. Il reprenait les mêmes arguments issus de l'article 8 de la CEDH. Dans ce cas, le tribunal estimait aussi que le droit de propriété n'était pas remis en question dans la mesure où le Conseil général ne justifiait pas de projets immédiats sur le terrain et que dans la mesure où aucun dommage n'était constaté du fait de l'occupation, il n'y avait pas de trouble manifestement illicite.

Dans l'Essonne ce sont les commune d'Ormo y¹²⁴, de Corbeil-Esson ne¹²⁵ et de Massy¹²⁶ qui ont été déboutées durant l'été 2009 de leurs demandes d'évacuation de bidonvilles par le TGI d'Evry, lequel rappelait que le droit au logement est un droit à valeur constitutionnelle, par ailleurs devenu un droit opposable et que les personnes vivant en taudis ou dans des habitats insalubres étaient concernées au premier rang par ce droit. Il notait par ailleurs qu'il s'agissait de terrains en friche ce qui relativisait la gravité du trouble et que l'occupation ne portait pas atteinte à tranquillité publique

¹¹⁹ Ordonnance n°08/000950 du 30 juin 2008 du Tribunal de Grande Instance de Pontoise

¹²⁰ Ordonnance n°09/000841 du 20 novembre 2009 du Tribunal de Grande Instance de Pontoise

¹²¹ Ordonnance n°09/000970 du 29 décembre 2009 du Tribunal de Grande Instance de Pontoise

¹²² Agence Régionale des Espaces Verts (dépendant de la Région Ile-de-France) et Communauté d'agglomération Val-de-France

¹²³ Ordonnance n°09/02850 du 16 novembre 2009 du Tribunal de Grande Instance de Lyon

¹²⁴ Ordonnance n°09/00566 du 15 juillet 2009 du Tribunal de Grande Instance d'Evry

¹²⁵ Ordonnance n°09/00738 du 4 août 2009 du Tribunal de Grande Instance d'Evry

¹²⁶ Ordonnance n° 09/ 00182 du 19 mai 2009 du Tribunal de Grande Instance d'Evry

D'autres décisions dans le Val-de-Marne, moins tranchées mais également symboliques, ont imposé récemment des délais allant jusqu'à un an avant l'expulsion à la Commune d'Orly¹²⁷ et au Conseil général du Val-de-Marne concernant un terrain à Villeneuve-le-Roi ; soulignant l'absence de proposition de relogement en parallèle de la demande d'expulsion.

Au-delà des avancées qu'elles constituent sur le plan juridique pour la défense des droits des familles, ces décisions doivent avoir un écho politique : elles rappellent l'entière responsabilité des pouvoirs publics dans la constitution d'un bidonville et déplacent l'enjeu comme étant celui de rendre effectif le droit au logement des personnes avant l'éradication de leur habitat, qui malgré la précarité des conditions de vie, doit être considéré comme une solution que les migrants pauvres ont envisagé pour assurer leur survie.¹²⁸

3) Un habitat indigne et dangereux

Rappeler la protection dont ces abris de fortune doivent bénéficier en l'absence de proposition de logement alternative ne conduit pas bien entendu, quels que soient les soins généralement apportés par les familles roms à l'aménagement intérieur des squats, caravanes et cabanons, à minimiser la gravité des risques pour les occupants de ces lieux.

Il existe une définition légale de l'habitat indigne, qui a été reprecisée et élargie en 2009 par la loi Molle¹²⁹ et couvre désormais « les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »

La référence à des « installations », impropres par nature à l'habitation, a été ajoutée pour couvrir explicitement des situations où les locaux concernés ne seraient pas construits en dur (tous les locaux précaires ou de fortune). Il est donc incontournable et urgent aujourd'hui d'inclure tous les squats et bidonvilles dans le repérage de l'habitat indigne à partir duquel des actions sont à prévoir pour son traitement dans chaque département.¹³⁰

Partout en effet les constats concernant les conditions de salubrité et de sécurité – pour les occupants principalement même si la presse et les collectivités soulignent davantage les nuisances infligées aux riverains – sont alarmants.

Sur les 75 installations de bidonvilles actuelles ou passées en Seine-Saint-Denis en 2009 et jusqu'au premier trimestre 2010¹³¹ :

- une vingtaine disposait de toilettes artisanales (réalisées par les Roms) ou pour quelques unes de toilettes sèches ;
- une douzaine disposaient d'un point d'eau sur place, dans les autres cas le point d'eau (souvent des bornes d'incendie) était situé à 15 minutes en moyenne du lieu de vie ;
- un seul disposait d'un extincteur ;

¹²⁷ Ordonnance N° 09 / 780 du 17 juin 2009 du Tribunal de Grande Instance de Créteil

¹²⁸ Legros, à paraître.

¹²⁹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MOLLE) facilitant la lutte contre l'habitat indigne et concourant à la protection des occupants (art.84)

¹³⁰ Actions programmées à travers les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)

¹³¹ Donnée issues du recensement effectué par le Comité d'Aide Médicale en 2009 et 2010 au sein de la coordination des associations de Seine-Saint-Denis intervenant auprès des Roms

- une vingtaine bénéficiaient d'un ramassage des ordures par la municipalité.

Témoignage des familles du terrain de la Beaujoire, le 18 mars 2010 – propos recueillis par le Collectif Romeurope Nantes

Nous, Roms de Nantes, nous ne demandons pas beaucoup, nous n'avons pas nécessairement besoin d'une somme d'argent, de maisons ou d'emplois. Les conditions dans lesquelles nous nous trouvons sont déplorables dans un sens humanitaire, nous ne pouvons pas vivre humainement dans de telles conditions.

Ce que nous demandons, c'est en premier lieu pour nos enfants : ils ont besoin d'eau, d'électricité, de chaleur. Nous vivons dans des conditions comparables à celles du 18ème siècle, elles ne sont pas dignes de 2010. Nous supplions d'être traités comme des êtres humains, pas comme des animaux, ainsi que nous traitent les autorités.

a) Les sanitaires

L'absence de sanitaires est ce qui est le plus mal vécu par les Roms et ce qu'ils réclament en priorité. Sur certains terrains, selon la nature du sol, il arrive qu'ils puissent creuser des trous et mettre quelques planches autour pour faire une cabane pour les WC. Sur des terrains relativement stabilisés, certaines associations (Toilettes du monde, Coup de main) installent donc en première urgence des toilettes sèches et, lorsque cela est possible (raccordement à l'eau notamment), des blocs sanitaires. Mais en ville, où de telles installations de fortune sont impossibles, la situation est dramatique et humiliante.

b) L'eau

Il n'y a généralement sur les terrains qu'un unique point d'eau pour des groupes de cent à deux cents personnes – et encore celui-ci est-il souvent situé en dehors du terrain. La privation d'eau est parfois une stratégie des pouvoirs publics pour faire partir les Roms. Des interpellations et des agressions systématiques (bidons d'eau percés, gaz lacrymogène diffusé dans les véhicules) de la part des forces de l'ordre ont été rapportées en Seine-Saint-Denis (à la Courneuve et Sains) en 2009 et tout au long du premier trimestre 2010 à l'encontre des personnes qui venaient se ravitailler aux bornes d'incendie.

c) L'électricité et le chauffage

Sur certains squats et sur la plupart des terrains il n'y a pas d'accès à l'électricité, si ce n'est par des branchements de fortune et grâce à des générateurs électriques, qui ne sont pas sans danger. L'éclairage à la bougie comporte lui aussi des risques. Chaque hiver, les équipes de Médecins du monde constatent des brûlures, notamment d'enfants.

Le mode de chauffage le plus répandu est la plaque de cuisson à gaz butane allumée en permanence, parfois posée à même le sol, avec les risques que cela comporte pour les enfants qui vivent et jouent à proximité. Quelques-uns réussissent à construire des poêles à bois, des tubes en métal de récupération faisant office de cheminée, mais la fumée refoule souvent à l'intérieur de la cabane, rendant l'atmosphère irrespirable.

A St Etienne le 21 décembre 2009 et à Bordeaux le 29 janvier 2010, les associations ont dû aller jusqu'à organiser des manifestations pour obtenir le rétablissement de l'électricité, qui avait été coupée intentionnellement au cœur même de l'hiver.

**Témoignage d'un membre du Réseau de solidarité avec les Roms de St Etienne
Le 19 décembre 2010**

Cela se passe à Saint-Etienne .

La température est de moins 4 aujourd'hui sur la ville, cette nuit il fera encore plus froid. C' est la météo qui le dit.

et bien EDF aujourd'hui a coupé le courant au squat de la rue Antoine Durafour !

Est-ce sur ordre du propriétaire des lieux ? : Cité Nouvelle , une société d'habitation à loyer modéré, à vocation sociale ...

Une cinquantaine de personnes dont une vingtaine d' enfants vivent dans ce squat. Il y a même des enfants en très bas-âge. Ces personnes qui vivent là y sont contraintes, suite à tellement d'expulsions, qu'on ne va pas les raconter ici . Et ce n'est pas quelques pauvres couvertures qui vont les réchauffer .

Deux petites camionnettes bleues sont venues cet après-midi ; avant leur passage il y avait du courant, après leur passage il n'y en avait plus. Coupé ! coupée la chaleur, coupée la lumière, coupés la cuisine et les repas .

Noir et froid complets.

Les mots manquent devant la bassesse et l'indignité d' un tel acte. Le plan grand froid est lancé partout, les journaux , les radios , les télés ne parlent que de ça. Et à St-Etienne, sur décision de quelqu'un qui ferait bien d'avoir la honte ce soir quand il rentrera dans son foyer bien chauffé, on coupe l'électricité à des personnes tellement démunies qu' elles ne peuvent survivre qu' avec ce mode de chauffage !

Le 5 janvier 2010

L' électricité a été coupée par EDF au squat du 33, rue Desjoyaux, et cela depuis deux jours .

Pile dans les journées sous zéro, sur St-Etienne.

Pile quand le froid brûle les oreilles et la tête, pile dans les journées les plus courtes de l' année , pile quand il faut des repas chauds .

Une cinquantaine de personnes .

Du coup, les enfants ne vont plus en classe. Quand on se réveille par moins 3 ou moins 4, ce n' est pas la priorité d' aller à l'école. Il y a aussi quelques enfants de deux ou trois ans ...

Témoignage d'un membre de l'association Procom à Bordeaux – Janvier 2010

Vendredi dernier sur le squat, après avoir disjoncté, les Roms ont essayé de se brancher de nouveau et lors de cette opération ont été interpellés par la police et placés en garde à vue pendant 23 heures. Ils sont convoqués pour une composition pénale et ont bénéficié d'une « solution empreinte d'humanité » d'après la presse.

Dans ce contexte et comme les coupures d'électricité dans les squats se répètent depuis un petit moment, après en avoir discuté avec les Roms, nous organisons une manifestation jeudi prochain (bulgares et roumains) et avons demandé une audience en préfecture. Nous demandons que les poursuites soient abandonnées contre les 5 gardés à vue, nous protestons contre la pression policière et demandons l'accès à l'eau et à l'électricité pour tous les squats de Roms de l'agglomération bordelaise. »

Les systèmes utilisés pour pallier à l'absence d'éclairage et de chauffage comportent bien entendu des risques permanents. Les intoxications au gaz et incendies de squats ou de bidonvilles sont fréquents et dans plusieurs cas mortels. La tristesse et la colère qui entourent ces drames se renforcent face à l'absence totale de réaction des pouvoirs publics, qui paraissent se résoudre à attendre les prochains qui surviendront inévitablement à intervalle régulier partout en France.

4 février 2009 : Tous les membres d'une famille sont intoxiqués au gaz dans le squat du Moulin à Vent à Lyon. A quelques minutes près, Elisabeta une petite fille y aurait laissé la vie. Le tuyau de la bouteille de gaz avait été endommagé au cours de la précédente expulsion.

23 mai 2009 : Diego, un enfant de 7 ans décède dans l'incendie du baraquement qui l'abritait à Bobigny

11 octobre 2009 : Un homme décède et un autre est grièvement blessé dans l'incendie d'un squat à Montreuil, lié à l'utilisation d'une bougie. Une convention d'occupation précaire avait été demandée à plusieurs reprises par le collectif de soutien aux Roms, qui aurait permis d'installer l'électricité.

7 février 2010 : Stefan, 3 ans, et Francesca, 15 mois, décèdent dans l'incendie de leur baraquement à Orly (Val-de-Marne). Il aura fallu cette tragédie pour qu'un hébergement soit proposé à leur famille. La mobilisation des élus et des

administrations retombe très vite et presque aucun élu ne répond à l'invitation au rassemblement organisé devant la préfecture un mois plus tard.

15 avril 2010 : Laurencio, 5 ans et demi, meurt à son tour dans l'incendie de la baraque qui l'abritait à Gagny (Seine-Saint-Denis). Plusieurs personnes ont été hospitalisées, dont tous les membres de la famille de Laurencio (deux parents et deux enfants). Certaines sont grièvement blessées. Aucune réaction officielle ne se fait entendre en dehors des communiqués associatifs. Les familles sont mises à l'abri dans un gymnase municipal au cours de la nuit, mais remises à la rue dès le matin sans aucune aide humanitaire on alors qu'elles avaient tout perdu dans l'incendie : vêtements, nourriture, effets personnels, argent, papiers d'identité... De son côté, la DDASS de Seine-Saint-Denis s'est contentée de proposer trois nuitées d'hébergement dans des lieux dispersés sur plusieurs villes. La perspective de se retrouver remises à la rue, séparées et sans aucun repère quelques jours plus tard a bien sûr motivé le refus de cette proposition par la plupart des personnes. Imaginons un instant quelles auraient été les réactions si cette réponse indécente de l'Etat avait été faite à d'autres familles que des familles roms, qui venaient de subir le traumatisme d'un incendie mortel.

Dans les deux derniers cas, les municipalités avaient refusé le raccordement à l'eau du terrain, et il n'y avait évidemment pas d'extincteur.

11 mai 2010 : Un incendie détruit une bonne partie d'un squat rue Roger Salengro à St Etienne. Les personnes ont juste le temps avec leurs enfants de quitter l'immeuble, au milieu de la fumée. Face à 44 personnes dont 14 enfants qui sont à la rue et ont tout perdu, les adjoints au maire et le directeur de cabinet du préfet, présents sur place, refusent d'envisager toute solution de relogement.

d) L'absence de services publics

Même lorsque les familles peuvent rester de façon relativement durable sur un lieu, aucun des services publics accordés aux autres habitants de la commune n'est mis en place : la Poste n'effectue pas de distribution du courrier, les assistantes sociales du secteur ne se déplacent pas à domicile, les ordures ne sont pas ou peu ramassées...

66

Ce dernier exemple est lourd de conséquences, car les ordures, qui préexistent souvent à leur installation sur ces terrains à l'abandon, jonchent le sol ou s'accumulent dans d'immenses tas, entraînant des risques sanitaires réels. Faute de ramassages municipaux réguliers ou effectués de manière suffisante, la situation s'aggrave quotidiennement. Cela explique la prolifération des rats dans beaucoup des lieux de vie.

e) Une situation souvent excentrée

Si les squats sont disséminés au cœur des villes, les campements se situent surtout dans la périphérie de grandes agglomérations (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Saint-Étienne, Bordeaux, Toulouse...). Dans certains départements comme le Val-d'Oise et maintenant l'Essonne, les Roms sont refoulés de plus en plus loin sur des terres agricoles ou au milieu des forêts. Une situation d'isolement qui rend le quotidien des familles plus difficile encore.

B) Les expulsions des lieux de vie

S'il est une revendication susceptible de rassembler et mobiliser très largement dans le champ associatif et politique, c'est bien la demande d'un arrêt des expulsions de squats et bidonvilles sans proposition de relogement digne et durable. Y compris les élus locaux sont aujourd'hui nombreux à dénoncer ou reconnaître le caractère absurde et injustifiable des politiques d'expulsion perpétuelle d'une commune ou d'un département sur l'autre.

1) Une stratégie de harcèlement

Dans la plupart des départements, depuis l'entrée dans l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie, pays dont la grande majorité de ces Roms sont originaires, faute de pouvoir tous les renvoyer légalement du territoire et afin de forcer aux retours « volontaires », le collectif Romeurope a constaté la mise en œuvre d'une stratégie d'intimidation et de harcèlement par des expulsions systématiques des lieux de vie à grand renfort de moyens policiers avec des comportements souvent violents, créant un climat de terreur au sein des familles.

En 2009 sur le département de Seine-Saint-Denis, 35 terrains au moins ont été expulsés, soit 5000 personnes environ. Parmi elles, beaucoup sont comptées plusieurs fois ayant subi au moins deux expulsions dans l'année. Cette année-là, entre la trêve hivernale (mi-mars) et le début de l'été (fin juin), au moins 12 expulsions de groupes importants ont été conduites, certaines familles ayant été expulsées successivement jusqu'à 5 fois en deux mois.

A Lyon, l'Alpil a réalisé en 2008 une étude statistique des grandes tendances d'occupation sur une période de huit mois des terrains et squats dans l'agglomération lyonnaise. Ces derniers ont évolué vers une plus faible durée de vie : on expulse de plus en plus fréquemment et de plus en plus rapidement, ce qui veut dire qu'on ne peut compter que de moins en moins sur les délais accordés par le juge. « On est déjà dans une spirale infernale puisque les occupations sont de plus en plus isolées, de plus en plus précaires et de plus en plus mal loti en termes de sécurité et d'équipement, de moins en moins défendables et de plus en plus urgente à faire évacuer.

Elles sont de taille plus réduite, reviennent sur le centre-ville (la moitié à Lyon intra-muros) et changent de typologie (on passe de grande occupation de type terrain au début de l'année à des plus petites occupations de type maison sur le milieu d'année). Les transformations se font rapidement, ce qui est le signe que l'on a peu de temps pour travailler. »¹³²

Témoignages des familles du terrain de Saint-Herblain, recueilli par le Collectif Romeurope Nantes – le 21 mars 2010.

« Depuis 2006, nous avons, pour certains d'entre nous, connu sept ou huit expulsions. Nous vivons dans la crainte et la peur. Nous nous inquiétons pour la santé de nos enfants, qui tombent malades du fait de l'insalubrité dans laquelle nous vivons. »

2) Les droits des occupants rarement ou mal défendus

En droit, tant la police que le propriétaire d'un bien squatté ne peuvent pas expulser les personnes installées dans les lieux sans décision de justice¹³³. Mais en pratique, même

¹³²Thomas OTT, Les occupations sans droit ni titre en 2008, Actes du Colloque « L'occupant sans droit ni titre - Regards croisés: magistrats, collectivités locales, associations et avocats. Barreau de Lyon », Tribunal d'Instance de Villeurbanne, Barreau de Lyon, ALPIL – 28 avril 2009

¹³³ Conformément à l'article 61 de la loi du 9 juillet 1991.

lorsque la procédure est respectée – et on verra ensuite que c'est loin d'être toujours le cas – les situations où les occupants sont en mesure de faire valoir leurs droits sont très minoritaires.

A cela plusieurs raisons : La première est que la procédure la plus courante est une mesure qui vise des personnes dont l'identité n'est pas précisée. Il s'agit alors d'une ordonnance sur requête, qui permet d'engager la procédure sans qu'elle soit notifiée aux intéressés. Ces derniers ne sont donc pas convoqués à l'audience, ce qui complique la tâche des associations pour organiser leur défense. Une telle procédure est mise en place lorsque l'huissier n'a pas pu (ou prétend ne pas avoir pu) identifier les occupants du lieu.

Par ailleurs, sur plusieurs départements, les soutiens militants qui pourraient accompagner les familles dans les démarches nécessaires pour défendre leurs droits (demande d'aide juridictionnelle, recherche d'un avocat) et être vigilants quant au respect des différentes étapes, sont eux-mêmes démunis face à la complexité et à la diversité des procédures pouvant mener à une expulsion (procédure classique avec débat contradictoire, référé en urgence, arrêtés préfectoraux pour insalubrité ou danger, confusion avec la procédure applicable aux Gens du voyage, délits d'installation sans droit ni titre sur un terrain...).

Enfin, certaines familles sont effrayées par l'idée de comparaître devant un tribunal. Elles pensent préférable de conserver l'anonymat et ne souhaitent pas se rendre à l'audience exprimer elles-mêmes leurs demandes.

3) Les expulsions sans respect de la procédure légale

Mais si les occupants ne font pas valoir leurs droits, c'est aussi très souvent car leur évacuation a lieu sans que la procédure ait été correctement appliquée, voir sans qu'il y ait eu de cadre légal autorisant l'expulsion.

68

Sur certains départements, notamment lorsque les ressources humaines des réseaux de soutien sont trop faibles pour assurer un suivi juridique de toutes les expulsions, nombre de familles voient arriver les pelleteuses et les camions de police qui viennent les expulser de force, sans jamais avoir reçu « le moindre papier ». Si certaines de ces assertions des familles, pourtant formelles, peuvent être attribuées à un défaut de compréhension de leur part, il est bien plus vraisemblable de considérer que la préfecture ne s'appuie sur aucune décision de justice, ou néglige de vérifier si les étapes qui permettraient aux familles de défendre leurs droits et d'être informées des délais qui leurs sont accordés avant l'évacuation de force ont bien été respectées.

Témoignage de l'association Roms Action - Grenoble

La police nationale est intervenue le 9 juin 2009 sur un squat pour expulser des familles en dehors de toute procédure. Un père de famille rom et une salariée associative, présente sur les lieux et qui refusait d'assurer l'interprétariat, ont été arrêtés. Ce refus de la part du travailleur social étant interprété comme une « outrage à agent de police ». Ils ont été soumis à des violences verbales et des provocations durant toute la durée de leur garde-à-vue.

Il existe cependant deux exceptions à cela :

- Le flagrant délit : les personnes peuvent être expulsées sans ordonnance lorsqu'elles sont installées depuis moins de 48h
- L'arrêté de péril ou insalubrité : en cas de danger grave et imminent, le maire peut prendre un arrêté motivé mettant en demeure les occupants d'évacuer l'immeuble. Le préfet peut se substituer au maire si celui-ci ne prend pas les mesures nécessaires. Dans des cas d'extrême urgence, le maire peut demander le concours de la force publique au préfet afin de procéder à l'évacuation sans décision de justice.

Communiqué inter associatif – Avril 2009 – Seine-Saint-Denis

A Drancy, la préfecture considère que les Roms sont indésirables dans les cérémonies de commémoration du génocide nazi

Le 22 avril 2009 à 7h du matin, la police nationale a procédé à Bobigny à l'expulsion de plus de 200 personnes qui occupaient l'ancienne gare de déportation de Drancy. [...] Une ordonnance d'expulsion avait bien été rendue le 1^{er} avril à la demande du propriétaire mais les personnes n'ont reçu ni signification de ce jugement par voie d'huissier, ni commandement de quitter les lieux. Les forces de l'ordre, le jour de l'expulsion, n'étaient d'ailleurs pas en mesure de présenter un document justifiant le cadre légal de leur intervention.

Mais si l'on brûle les étapes de la procédure d'expulsion c'est pour une bonne cause, que la sous-préfecture de Bobigny met en avant sans complexe : une cérémonie de commémoration est organisée sur les lieux dans le cadre de la journée nationale de la déportation le samedi 25 avril. La mémoire de la déportation concerne aussi les Roms qui ont connu pendant la période nazie la déportation et le génocide, en France l'internement.

Il est aussi fréquent que la préfecture ou la municipalité déclarent que les personnes sont « parties d'elles-mêmes », sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'usage de la force publique. Mais les témoignages innombrables des familles sont là pour prouver qu'à l'origine de ces départs « sans contrainte » avant qu'une décision du tribunal soit exécutoire, ou avant le prononcé de la décision du tribunal ou même en l'absence de toute procédure judiciaire, il y a toujours la présence, parfois quotidienne, des forces de l'ordre (y compris de la police municipale, bien qu'elle n'ait pas la moindre compétence en la matière) qui passe sur les lieux de vie et, menaces en tous genres à l'appui, demandent aux familles de partir. De faux délais avant une prochaine expulsion sont souvent annoncés et provoquent des réactions de panique. Le harcèlement moral s'accompagne dans certains cas de violences ou d'humiliation et, comme expliqué plus haut, les distributions collectives de mesures d'éloignement font partie des instruments de pression. Cette « activité » des pouvoirs publics prépare le terrain pour un passage des services de l'OFII qui viennent proposer aux familles un retour en Roumanie. Dans un tel contexte les opérations de retour humanitaire connaissent un franc succès et suffisent parfois quasiment à vider un lieu de vie, sans qu'il y ait besoin de recourir à une procédure d'expulsion. Comment alors ne pas qualifier ces actions croisées de la préfecture et de l'OFII comme une évacuation expéditive du squat ou du terrain ?

69

Nantes mi-juin 2009 – Témoignage de Médecins du Monde Nantes

Des familles Roms ont témoigné auprès de Médecins du Monde avoir reçu la visite de la gendarmerie le 2e jour suivant leur arrivée sur le terrain qu'elles occupent. La gendarmerie serait venue demander aux chefs de familles, ainsi qu'à certaines femmes en l'absence de leurs maris, de les suivre au poste. Toutes ces personnes ont alors été fichées avec prise d'empreintes digitales, photographies et photocopies des pièces d'identité.

Aix-en-Provence, le 23 juin 2009 – Témoignage de Rencontres Tsiganes

D'importantes forces de police ont été déployées dès 6h30 à proximité du camp du Réaltor. Les caravanes et les cabanes de fortune ont été perquisitionnées. D'après les témoins, cette opération visait à emporter une voiture dont les papiers n'étaient pas à jour. Le propriétaire, handicapé, aurait voulu s'interposer, ainsi que sa femme. Les policiers les auraient alors jetés violemment au sol et battus à coups de pieds dans le ventre, tandis que d'autres policiers auraient éloigné les enfants à coup de gaz lacrymogènes.

Strasbourg, le 1^{er} juillet 2009 – Témoignage de Médecins du Monde Strasbourg

Médecins du Monde se rend sur un terrain où sont installées une dizaine de familles dans le quartier de Koenigshoffen depuis 3 ans. Un accord oral avec les élus est passé pour ne pas expulser ce terrain, qui est propriété de la ville. Aucune procédure n'est donc engagée, mais ce jour-là les familles annoncent aux équipes médicales qu'elles souhaitent partir car elles ont reçu la semaine passée des visites de la police qui les menace d'une expulsion prochaine.

Nantes, 30 juin 2009 – Témoignage de Médecins du Monde Nantes

Suite à plusieurs passages de la Police leur intimant l'ordre de quitter le terrain (sans qu'aucune procédure juridique ne soit en cours à notre connaissance), les quelques 17 familles Roms du terrain de Schoelcher ont été contraintes d'évacuer les lieux le mardi 30 juin, préférant quitter les lieux par elles-mêmes plutôt que de subir ces pressions. Médecins du Monde témoigne voir parfois passer plusieurs voitures de police en l'espace de quelques heures lors des veilles sanitaires effectuées sur les terrains.

Dijon, avril-mai 2009 – Témoignage du Collectif de soutien aux Roms de Dijon

Depuis la mi-avril 2009 un squat situé au 8 avenue de Langres est surveillé presque en permanence par la PAF depuis un bâtiment en face avec vue sur le squat et des filatures des Roms qui partent mendier sont observées. La PAF organise une perquisition du squat le mercredi 29 avril. Quelques hommes sont alors arrêtés et placés en garde à vue. Ils ressortent au bout de 24 heures sans qu'aucune charge ne soit retenue contre eux mais après avoir subi des pressions fortes : « là on vous relâche, mais vous savez, on peut revenir vous arrêter demain, après-demain, tout à l'heure, n'importe quand », des précisions leurs sont données sur leurs faits et gestes remontant à plusieurs mois... Une majeure partie des familles sont terrorisées et décident de rentrer en Roumanie peu de temps après, les quelques familles qui restent sont expulsées du squat le 14 mai.

Marseille, le 7 décembre 2009 – Témoignage recueilli par un membre de la Ligue des Droits de l'Homme et un écrivain (mis en forme et diffusé sous la responsabilité de Rencontres tsiganes)

Nous arrivons au campement qui est constitué par six caravanes abritant des familles Roms, ayant fuit la guerre en ex Yougoslavie, durement frappées par celle-ci (assassinat des parents, des conjoints, extraditions violentes d'Italie, vies et carrières brisées ...). Elles ont obtenu l'asile politique et ont des cartes de résidents. Elles campent depuis plusieurs années à Marseille et dans la région, se déplaçant au gré des humeurs policières et municipales qui les chassent sans leur offrir la moindre perspective viable, dans des conditions de précarité inadmissibles : pas d'accès à l'eau, à l'électricité, aux sanitaires, insécurité, racisme, discrimination ... Pour échouer depuis 2 ans, ici, en bordure de la voie ferrée, sous l'autoroute. Cet après midi les hommes sont partis à la recherche d'un terrain plus favorable que celui-là. C'est Y M, qui nous accueille et nous relate les faits.

« Aujourd'hui, vers 15h une voiture de police avec 4 policiers à bord est venue en entrant en trombe dans le campement, puis sont repartis. » Sur le sol nous avons constaté qu'il comportait encore des traces profondes comme peut en produire une voiture qui fait des dérapages. Des gravillons ont été projetés sur les caravanes.

Y était avec sa mère qui la consolait car elles avaient été pour mettre une plaque sur la tombe de son fils de 10 ans écrasé, il y a deux ans, par un chauffard qui s'était enfui, quand : « Un quart d'heure plus tard ils reviennent en refaisant des dérapages pour effrayer les enfants. » Ces violentes intrusions affolent les mamans car les enfants jouent dehors, qui crient et se réfugient dans une caravane.

P. une fille de onze ans, qui a vécu des situations horribles et violentes pendant la guerre de Bosnie, racontées par ses parents : son grand-père et son oncle ont été assassinés par des soldats en uniforme. Elle prend peur et jette une pierre sur la voiture de police. Les policiers la poursuivent et elle se réfugie dans la caravane, qui sert de salle à manger, avec les autres enfants. Pendant que l'un des policiers « le plus costaud » reste à la porte un autre entre dans la caravane et tape sur P avec sa matraque. En se protégeant la tête. Elle a des marques, sur les 2 bras, encore bien visibles le lendemain, ainsi que sur la jambe droite.

La grand-mère Mme Y. M. sort de sa caravane, un bébé de neuf mois dans ses bras et leur demande ce qu'ils font et qu'ils laissent cet enfant tranquille. Elle leur fait remarquer qu'ils n'ont pas le droit d'intervenir de cette manière. « Ils auraient pu écraser un enfant. » Le policier répond : « je suis la loi, je fais ce que je veux » il les injurie : « gitan de merde »

Les policiers leur auraient reproché de voler de l'eau à la borne à incendie un peu plus loin. Y dit qu'il y en a un qui lui a pris, il y a quelque temps, 2 bidons en lui disant « comme ça tu ne voleras plus d'eau » (rappelons qu'ils n'ont aucun accès à l'eau) et ce à plusieurs reprises les policiers leur feront ce grief en confisquant les bidons. Ce policier viendrait fréquemment débrancher les piquages électriques qui sont faits sur la voie publique par les Roms (rappelons qu'ils n'ont pas accès à l'électricité). Elle dit aussi qu'il n'est pas normal parce que devant les enfants il fait des gestes obscènes se situant en dessous de la ceinture.

Y est emmenée, avec le bébé, au commissariat où elle sera mise en garde à vue. C'est ce que disent les policiers à la famille. Une de ses filles M sœur de Y et maman du bébé gardé par la grand mère, était partie au moment des faits, avec B un des petits fils de Y, faire des courses. Stupeur et inquiétude en apprenant à son retour au campement, le départ de sa mère très malade, de son jeune enfant et des violences psychologiques pour l'ensemble des personnes présentes et physiques à l'égard de Patricia.

Trois policiers sont revenus pour chercher les médicaments parce que Y n'allait pas très bien car elle est emphysémateuse, asthmatique et atteint d'un cancer ! Celui qui avait frappé P a menacé les enfants « vous ne dites rien, vous n'avez rien vu et toi désignant P je ne t'ai rien fait » « si, vous m'avez battue » aurait-elle répondu. M et Bruno ont suivi les policiers pour porter les médicaments et récupérer le bébé.

4) Violences et destruction des biens qui accompagnent les expulsions

Il n'est pas rare non plus que l'évacuation du site s'accompagne de violences et souvent d'une destruction des biens des familles. Sous la pression policière pour évacuer le plus rapidement possible leurs habitations, les familles doivent abandonner la majeure partie de leurs affaires, voire leurs médicaments, leurs papiers. Comme le collectif Romeurope le dénonce régulièrement, ces expulsions amplifient à chaque fois la précarité dans lesquelles vivent ces familles.

Bondy, le 11 juin 2009 – Témoignage de PARADA et de la mission banlieue de Médecins du Monde en Ile-de-France

La police est intervenue tôt le matin pour expulser une quarantaine personnes installées sur un terrain après avoir été expulsées de St Denis l'avant-veille. L'une des tentes qui venaient d'être achetées par les familles pour s'abriter a été déchirée – cette scène a été filmée. Se trouvant à la rue, les personnes ont été poursuivies et empêchées de s'installer ailleurs (il s'agit d'une situation fréquente après les expulsions). Les familles ayant été empêchées de récupérer la nourriture, les enfants sont restés le ventre vide toute la journée. Ce même groupe a été de nouveau expulsé le 15 juin d'un nouveau terrain où il s'était installé à Bondy, après avoir subi un harcèlement policier quotidien, et sans ordonnance de quitter les lieux distribuée auparavant.

71

Dans certains cas, ce sont les caravanes qui sont confisquées, bien que celles-ci soient protégées en tant que domicile des personnes¹³⁴. A Drancy, le 22 avril 2009, neuf caravanes qui tardaient à libérer le terrain ont été emmenées à la fourrière et leurs propriétaires physiquement empêchés de récupérer les affaires qu'elles contenaient (médicaments d'une personne sous dialyse, pièces d'identité, dossier médical d'une femme enceinte, argent...).

Lors de l'expulsion d'un terrain à la Courneuve le 24 mars 2010, ce sont 20 caravanes qui ont été enlevées à la fourrière. De même, le 13 avril 2010 au cours d'une grosse expulsion organisée à St Ouen l'Aumône Liesse dans le Val-d'Oise certaines caravanes ont été confisquées, installées sur un terrain municipal et interdites d'accès à leurs propriétaires.

Le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe, dans une décision du 19 octobre 2009¹³⁵, a condamné la France à l'unanimité, pour violation de la Charte sociale

¹³⁴ En cas d'installation illégale sur un terrain appartenant à autrui, seule la saisie des véhicules automobiles est possible en vue de leur confiscation par la juridiction pénale sauf s'il s'agit de véhicules d'habitation. Le code pénal prévoit (Art. 322-1) que la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger. Cette disposition s'applique lors de la destruction de caravane. Ce véhicule peut aussi être protégé car constituant le domicile de la personne.

¹³⁵ Suite à la réclamation collective du Centre européen des droits des Roms du 17 avril 2008

européenne révisée au regard des pratiques d'expulsion systématiques et violentes de familles roms et de Gens du voyage

Le Comité rappelle 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 prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles » (CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 51).

Il rappelle également que « les Etats Parties doivent s'assurer que les procédures d'expulsion soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement » (FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §163). La loi doit également préciser les modalités de procéder à l'expulsion indiquant par ailleurs les moments dans lesquels elle 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, § 41).

Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a constaté dans son mémorandum que la question des expulsions est particulièrement problématique et plonge les familles dans un climat de crainte. « Ces expulsions sont souvent caractérisées par le recours à des méthodes brutales, au gaz lacrymogène et à la destruction de biens personnels ». A la suite de certaines expulsions, la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS) a conclu à des actes de violences injustifiés et disproportionnés.

5) L'absence de proposition de relogement

Régulièrement lorsqu'une expulsion de lieu de vie est signalée dans la presse, l'article rapporte aussi cette information des services de l'Etat : les personnes ont refusé les propositions d'hébergement qui leur étaient faites. Pour être précis, il faudrait ajouter que ces propositions se limitent à 3 à 5 nuits dans des hôtels parfois dispersés et éloignés, ou impliquant une séparation des hommes et des femmes. Les familles savent qu'il leur sera plus difficile encore de se retrouver à la rue et sans repère ensuite et préfèrent dans ces conditions chercher par elles-mêmes un nouveau lieu pour s'établir.

La responsabilité des pouvoirs publics qui expulsent des familles sans les reloger est donc immédiate et entière quant aux bidonvilles qui se reforment ailleurs, dans des conditions plus précaires encore.

C'est ce que pointe sans détour ce communiqué du Réseau de solidarité avec les Rroms de St Etienne le 22 mai 2010 :

La mairie et la préfecture installent un bidonville à Saint Etienne

Un terrain vague jonché ici ou là de débris, coincé entre le cimetière de Montmatre et le chenil, c'est là que se sont regroupés, en désespoir de cause, les familles roms roumaines expulsées deux fois en deux jours par la préfecture et la mairie de St Etienne. 22 enfants dont la majorité a moins de 6 ans, un bébé de 4 mois et deux de 1 mois, au total 60 personnes environ, fatiguées par les deux expulsions qu'elles viennent de subir. Expulsion de l'immeuble de la rue Preynat à Beaubrun, ce 19 Mai au petit matin, sur demande de la mairie puis, le lendemain matin, de celui du 33 bd de la palle appartenant à l'OPAC de la ville de St Etienne, dans lequel elles avaient trouvé refuge. Elles ont passé la nuit entassées dans quelques voitures et les deux ou trois tentes amenées par des membres du réseau de solidarité et le Secours Populaire. EMMAÛS a aussi amené dans un camion tout ce qu'ils ont pu rassembler. La situation est désastreuse. Les enfants bien sûr ne vont plus à l'école. Les adultes réfléchissent à la façon dont ils vont pouvoir trouver du bois, divers matériaux pour construire des cabanes. Tous nous disent qu'ils n'en peuvent plus d'être expulsés, qu'ils veulent pouvoir rester quelque part.

Tous les efforts faits pour scolariser les enfants, gagner une fréquentation régulière de l'école, sont détruits. Une femme soignée pour le cancer se demande comment elle va se faire les piqûres journalières prescrites par l'hôpital.

Un désastre organisé par la mairie et la préfecture qui refusent obstinément d'examiner toute solution d'hébergement et de logement décente et durable.

Lors d'une récente entrevue demandée par le réseau de solidarité avec les roms, l'adjoint, représentant le maire, avait redit une énième fois que la mairie refusait de loger ou d'héberger ces familles, qu'elle avait demandé en priorité l'expulsion de Preynat et de Méons (un immeuble réquisitionné depuis deux ans par le réseau de solidarité) tout en n'excluant pas l'expulsion des autres lieux de vie des familles. Quand à la préfecture elle organise les expulsions et refuse également toute solution digne. Il y a 7 mois le préfet s'était engagé à prendre l'initiative d'une rencontre de travail entre les collectivités territoriales, l'état et les associations. Depuis rien.

Préfecture et mairie sont bien responsables de ce bidonville en cours de constitutions à St Etienne. Au lieu d'aider ces familles à accéder à un logement ou un hébergement, elles les parquent sur un terrain vague, alors qu'il y a de nombreux logements et bâtiment vides sur la ville et l'agglomération. Après ça on pourra toujours avoir de bonnes paroles sur les droits de l'homme et sur les droits des enfants.

Malgré tout ce que pourront faire les associations, on sait vers quoi cette situation va déboucher. Un terrain qui va se transformer en gadoue dès la première pluie, sans WC, les rats qui vont inévitablement arriver, avec les aboiements des chiens en permanence, l'odeur du chenil qui deviendra vite difficilement insupportable avec la chaleur, l'humidité, la poussière, la saleté. Et une population qui risque bien d'augmenter si les expulsions continuent. Voilà comment à St Etienne on traite les pauvres parmi les pauvres, en opposition totale avec les traditions de solidarité et d'accueil de la ville.

Bien sûr cette solidarité commence à nouveau à s'organiser. Immédiatement EMMAUS, le Secours Populaire, alertés par le réseau solidarité roms, ont répondu présents. Des travailleurs sociaux du SAMU social sont aussi venus voir ce qu'ils pouvaient faire. Tout le monde est catastrophé en découvrant la situation.

Ce matin, la mairie, contactée par un membre du réseau de solidarité a quand même accepté de mettre un point d'eau et quelques poubelles. Mais, le 1er adjoint, Mr Coynel, s'est cru autorisé à répondre : « Il faudra que le réseau de solidarité vous vieilliez quand même à faire respecter la propreté ». On croit rêver. La mairie expulse ces familles, refuse de les loger, installe un bidonville sur un terrain vague qui sert depuis plusieurs mois de décharge, brise une bonne partie du travail des associations, et demande à des membres du réseau de solidarité qui, bénévolement, tentent d'aider ces familles, d'assurer la propreté des lieux. _ Irresponsables, méprisants, honteux, on ne sait pas trop comment qualifier ce genre de propos. Et pour les WC ? Là ce n'est pas possible, répond le 1er adjoint, « la mairie ne peut pas tout faire, demandez à la préfecture ». Lamentable !

Non seulement les familles expulsées ne sont pas relogées, mais elles sont parfois suivies par la police qui les déloge successivement plusieurs fois avant qu'elles puissent s'installer ailleurs. Il est arrivé dans quelques cas qu'elles soient physiquement contraintes de sortir de la commune ou du département.

Même les familles qui venaient de subir un grave incendie ayant coûté la mort à un enfant le 23 mai 2009 à Bobigny ont été poursuivies de la sorte après leur expulsion du gymnase réquisitionné pour les accueillir pendant 48h après le drame : empêchées de s'installer dans les Hauts-de-Seine, elles ont été raccompagnées par les forces de l'ordre jusqu'en Seine-Saint-Denis. C'est face à cette situation de détresse exceptionnelle et à la carence de l'Etat, que Médecins du Monde a décidé la nuit même de mettre fin à leur errance et de les accueillir sur un délaissé de voirie de l'Etat à Saint-Denis dans un campement humanitaire équipé. Le préfet a alors saisi la justice en référé pour faire cesser cet hébergement d'urgence et faire condamner l'association pour cet acte de soutien envers les Roms. Débouté, il a alors attaqué en justice les occupants eux-mêmes afin d'obtenir leur expulsion.

Poussant à l'extrême le rejet de ces populations indésirables d'un territoire vers l'autre, la préfecture de l'Essonne a, suite à l'expulsion d'un terrain à Massy le 17 septembre 2008, organisé l'accompagnement forcé des familles du lieu dont elles étaient évacuées vers la gare de Massy-Palaiseau, suivi d'un encadrement policier sur les quais et dans les rames du RER avec l'interdiction de descente du train aux différentes gares jusqu'à celle de Corbeil-Essonnes. La scène ayant été filmée, la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité saisie par l'intermédiaire d'un parlementaire a pu établir les faits et pointer la responsabilité des forces de sécurité qui ont mis en place ce dispositif en dehors de tout cadre légal.¹³⁶

Ces expulsions sans relogement sont vécues de façon d'autant plus inhumaines en hiver. Même si certains tribunaux accordent des délais pour éviter que l'expulsion ait lieu durant les mois les plus froids de l'année, cela n'est pas toujours le cas puisque la trêve hivernale qui empêche les expulsions locatives du 1^{er} novembre au 15 mars n'est pas applicable aux occupants « sans droit ni titre ».

Ainsi en Ile-de-France, entre le 15 octobre et le 2 décembre 2009, 2 200 habitants de bidonvilles ont été jetés à la rue par des températures en dessous de 0 sans qu'aucune solution d'hébergement ou de logement ne leur soit proposée :

- 400 personnes expulsées le 15 octobre à Argenteuil (Val-d'Oise, av. Stalingrad)
- 820 personnes expulsées le 21 octobre à Bondy (Seine-Saint-Denis, route d'Aulnay)
- 50 personnes expulsées la première semaine de novembre à Paris (Porte de Choisy)
- 400 personnes expulsées le 27 octobre à Villetaneuse (Seine-Saint-Denis, av. Division Leclerc)
- 60 personnes expulsées fin octobre à Livry-Gargand (Seine-Saint-Denis, Chemin de Vaujours)
- 100 personnes expulsées le 12 novembre à Villabé et Ormoy (Essonne, Moulin-Galand)
- 50 personnes expulsées le 16 novembre à Montreuil (Seine-Saint-Denis, Halle Marcel Dufrique, expulsées encore plusieurs fois les jours suivants)
- 200 personnes expulsées le 25 novembre à St Denis (Seine-Saint-Denis, rue Charles Christofles)
- 90 personnes expulsées le 2 décembre à Clichy-la-Garenne (Hauts-de-Seine).

C) Les expériences de relogement

1) Toutes les bonnes raisons de ne rien faire

La question qui se pose est de savoir comment il se fait que, lorsqu'il s'agit de familles roms, la plupart des acteurs publics prétendent ne pas pouvoir trouver de solutions de relogement ou devoir développer des dispositifs ad hoc pour les sortir des squats et bidonvilles.

Les arguments les plus courants sont de quatre ordres :

a) Il serait nécessaire de tenir compte d'une prétendue spécificité culturelle qui imposerait d'aménager des modalités d'habitat intermédiaires et transitoires avant l'entrée en logement.

Cette affirmation n'est pas toujours mal intentionnée mais son contenu dès lors qu'on y regarde de plus près, et par comparaison avec la manière dont on envisage la résolution des problèmes d'habitat pour d'autres populations migrantes, relève indiscutablement des préjugés et des stéréotypes : ils ne veulent pas travailler, pas scolariser leurs enfants, pas être logés comme tout le monde, ils ne peuvent pas renoncer à l'errance perpétuelle qui

¹³⁶ Commission nationale de déontologie de la sécurité, Avis et recommandations du 14 décembre 2009 suite à la saisine n° 2008-125 le 6 novembre 2008 par Bernard Vera, sénateur de l'Essonne

caractérise leur mode de vie, ils ne fonctionnent qu'en groupe, ils sont sales et bruyants et ne sont pas capables d'entretenir un intérieur, ils ne parviendront pas à gérer la consommation des fluides etc.

A chacune de ces assertions, les associations du collectif Romeurope peuvent opposer une liste de contrexemples de familles dont le parcours a prouvé le contraire. Il est regrettable que la réflexion autour du logement parte presque toujours du défi que représente pour une collectivité l'installation d'un groupe rom sur son territoire, et jamais des demandes et des droits de chacun des ménages pris individuellement, qui diffèrent tant par leurs projets en France et les raisons de leur migration, leurs représentation et leur fonctionnement.

Témoignage des familles roms de Rezé, 19 mars 2010, propos recueillis par le collectif Romeurope Nantes

« Nous voulons être considérés individuellement selon nos actions. Nous ne sommes pas des individus primitifs ; comme les doigts d'une main, aucun de nous n'est semblable à l'autre, nous sommes tous différents. »

b) Toute amélioration de leurs conditions de vie provoquerait inévitablement un appel d'air.

La peur de l'invasion sert dans de nombreux cas d'alibi à l'inaction des pouvoirs publics. « L'idée suivant laquelle l'action positive en direction d'une population qui ne devrait pas être là renforce les flux est tenace. Et pourtant, si elle correspondait à la réalité il faudrait considérer qu'à l'inverse le fait de ne rien faire pour eux devrait décourager les flux. Ce qui n'est pas vraiment le cas. Par contre nous savons que l'absence d'action correspond à une absence de gestion des problèmes et que les problèmes non administrés ont une fâcheuse tendance à s'aggraver. »¹³⁷ Ce calcul est donc « non seulement inhumain (où s'arrête la maltraitance) mais également faux. Aujourd'hui on les oblige à vivre dans des conditions intolérables pour la dignité humaine et ils viennent quand même. Tout simplement parce que les raisons qui les poussent à se déraciner ne sont pas les conditions d'accueil mais la misère et les discriminations en Roumanie. »¹³⁸

75

c) Les collectivités et même le gouvernement français n'auraient ni les moyens ni la compétence pour répondre à un problème qui est avant tout européen, donc relevant directement des politiques de l'Union européenne. « C'est malheureux, mais ça nous dépasse ».

Or on sait bien que sur les principaux problèmes d'accès aux droits des populations roms en situation de migration dans les pays d'Europe de l'Ouest (travail, logement, scolarisation, santé...), l'Union européenne ne peut que légitimement renvoyer aux politiques des gouvernements et au droit national des Etats membres. Les fonds européens, majoritairement orientés d'ailleurs vers l'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine, ne peuvent en aucun cas justifier l'immobilisme de la puissance publique en France dès lors qu'il s'agit de populations roms. Il ne s'agit pas de régler un problème européen mais un problème d'accueil de migrants pauvres en France.

Et « pour commencer à apporter des solutions il faut agir ici ce qui donnera une légitimité extrêmement forte pour interpeller le gouvernement et l'Europe. »¹³⁹ Les collectivités ou les

¹³⁷ André Gachet, Sans droit ni titre: Une réalité qui s'est banalisée au fil des années de crise du logement, Actes du Colloque « L'occupant sans droit ni titre - Regards croisés: magistrats, collectivités locales, associations et avocats. Barreau de Lyon », Tribunal d'Instance de Villeurbanne, Barreau de Lyon, ALPIL – 28 avril 2009

¹³⁸ Conférence de presse du 29 avril 2010 du réseau de solidarité avec les Rroms de St Etienne

¹³⁹ Conférence de presse du 29 avril 2010 du réseau de solidarité avec les Rroms de St Etienne

Etats déjà engagées dans des projets concrets d'accès au logement de populations roms migrantes peuvent d'ailleurs depuis peu solliciter l'aide financière de l'Union européenne. Le 10 février 2010 en effet a été adoptée au Parlement européen une résolution portant sur l'éligibilité au FEDER de l'accès au logement des communautés marginalisées, dont les Roms. Deux amendements ont été introduits qui d'une part permettent d'utiliser les fonds du FEDER pour des projets intégrés d'accès au logement des communautés marginalisées non pas seulement dans les nouveaux Etats membres mais dans tous les pays de l'Union, et d'autre part pour rénover les logements existants ainsi que pour les remplacer par de nouveaux logements, indépendamment de la zone (urbaine ou rurale). Jusqu'à présent, ils pouvaient uniquement être utilisés pour la rénovation des logements sociaux dans les zones urbaines.

d) Enfin, les pouvoirs publics ne pourraient faire face à des besoins qui s'expriment de façon aussi massive à travers les squats et bidonvilles roms.

Pourtant, ces migrants roms originaires d'Europe centrale en squats et bidonvilles en France aujourd'hui ne dépassent probablement pas plus de 10 000 à 15 000 personnes. « Pour comparaison, la population totale des bidonvilles dépassait les 75 000 habitants dans les années 1960, certains terrains, comme celui de Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne), ayant pu abriter jusqu'à 15 000 individus en 1966. Bien qu'incontestable, la réapparition actuelle des bidonvilles reste donc un phénomène de faible ampleur eu égard au développement de l'habitat précaire durant les trente Glorieuses. »¹⁴⁰

2) L'habitat des Roms dans les pays d'origine

Les Roms des Balkans et des pays d'Europe centrale et orientale ont quasiment tous été sédentarisés depuis des générations, parfois depuis des siècles. Leur mode de vie n'est donc en rien comparable à celui des Gens du voyage français qui par essence se déplacent régulièrement avec leur habitat caravane.

Même s'ils peuvent recourir très exceptionnellement à ce type d'habitat, les Roms ne vivent pas en caravane dans leur pays d'origine. Dans les endroits les plus pauvres et les plus reculés, certains vivent sous des tentes ; mais ils habitent le plus souvent des maisons en torchis au sol en terre battue, des baraques en bois ou des abris de fortune sans confort. L'eau est souvent fournie par un puits collectif, plus rarement individuel. L'électricité est obtenue par des branchements de fortune. Il n'y a pas de collecte des eaux usées, pas de WC, seulement des cabanons abritant de simples trous. Il arrive que des familles possèdent une vraie petite maison, le plus souvent modeste, mais avec l'eau, l'électricité, plus rarement le tout à l'égout. En ville, les familles peuvent habiter dans des immeubles, souvent assez délabrés.

Ces baraques, maisons, immeubles sont généralement situés à l'écart, à la périphérie des villes ou souvent dans des villages de campagne, et constituent parfois de véritables ghettos. Ainsi la ségrégation dans l'habitat des Roms participe-t-il fortement aux discriminations dont ils sont victimes.

Si les familles émigrées n'ont pas, dans un objectif de non-retour, vendu leur habitat, elles sont souvent propriétaires au pays d'un petit logement de ce type dans lequel habitent ceux qui n'ont pas décidé de s'expatrier, parents âgés ou handicapés en particulier.

¹⁴⁰ Legros, à paraître.

Leurs exigences en matière d'habitat en France restent très modestes, même si l'idéal d'une maison individuelle équipée demeure universel.

3) Un habitat « adapté » aux Roms présents en France ?

L'ensemble des considérations décrites plus haut (scepticisme quand à la capacité des familles roms à se fondre dans un habitat ordinaire ; crainte de l'appel d'air ; statut spécifique qui les exclurait des dispositifs d'hébergement et de logement de droit commun) auxquelles il faut ajouter un amalgame plus ou moins fort avec les Gens du voyage français ; conduit presque toujours localement à prendre comme point de départ de la réflexion sur les solutions de sortie d'un bidonville, la recherche d'un terrain à aménager avec des habitations de type caravane, mobil-homes ou algécos.

Il faut pointer la confusion que peut générer un habitat temporaire de cette nature (d'autant plus lorsqu'il est mis en place sur d'anciennes aires d'accueil des Gens du voyage comme en Seine-et-Marne ou à Tours), en distinguant la problématique des Roms migrants de celle des Gens du voyage. La loi Besson de juillet 2000 impose à certaines communes la réalisation d'aires d'accueil et de stationnement de caravanes. Les personnes concernées sont celles qui vivent traditionnellement en résidence mobile, détentrices d'un livret ou carnet de circulation tel que défini par la loi de 1969. Ces documents administratifs peuvent être obtenus par des ressortissants étrangers en situation régulière dès lors qu'ils décideraient une vie d'itinérance.

Les Roms migrants qui s'installent ou que l'on installe en urgence dans des caravanes ou mobil homes ne s'inscrivent pas pour autant dans une volonté de déplacement. Sauf cas marginal, l'accès aux aires de stationnement ne saurait être favorisé, étant par définition inadapté aux personnes sédentaires. De plus, les places disponibles sont déjà largement insuffisantes pour répondre aux besoins des voyageurs (moins de 15 000 places accessibles, pour un besoin national évalué à plus de 40 000), mais surtout, une telle démarche s'inscrirait dans une assignation communautaire et imposerait un mode de vie non conforme aux attentes de ces populations Roms. Enfin il n'est pas réaliste de proposer une cohabitation avec les autres résidents de ces lieux : les Roms ne sont généralement pas équipés de caravanes en état de rouler pour séjourner sur une aire d'accueil prévue pour des itinérants. Un petit bidonville se forme ainsi sur l'aire et ils finissent de fait par contrevenir à tous les règlements, dont notamment celui de la durée de séjour limitée sur l'aire. Un régime d'exception serait donc nécessaire pour qu'ils puissent y résider ce qui est incompréhensible pour les Gens du voyage auxquels on refuse de telles possibilités.

En fonction du contexte local et des acteurs qui portent ce type d'action, l'accueil des familles se décline sur une échelle qui va de l'installation de fait de vieilles caravanes sur un terrain avec l'accord tacite et officieux des pouvoirs publics au véritable projet, conduit par un comité de pilotage dans le cadre d'une Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) et selon des schémas d'intervention théoriquement reproductibles.

a) Les terrains conventionnés

Dans le premier cas, les personnes et leurs soutiens associatifs s'accommodent d'une situation intermédiaire, qui – si elle reste fragile – a au moins le mérite de garantir un minimum de stabilité.

A Fréjus (Var), des familles expulsables sous la protection de la préfecture depuis plus de deux ans

Environ 120 personnes au départ, 70 actuellement s'étaient installées sur un terrain. Certaines vivent sur la commune depuis plus de 5 ans. Elles sont originaires de Timisoara. Elles ont été au départ accompagnées par le Secours catholique au départ et un réseau de

bénévoles liés à la paroisse. Une procédure d'expulsion du terrain a été engagée en 2007. Début 2008, le juge a accordé un délai de 3 mois. L'association SICHEM est intervenue à ce moment-là. Ce délai a permis de négocier avec la préfecture une convention pour l'accompagnement des familles. Au final, le terrain n'est toujours pas expulsé un an après, car la préfecture a saisi l'inutilité d'une expulsion qui reviendrait à déplacer le problème. SICHEM a tenté d'impliquer malgré elle la ville en demandant le raccordement au réseau électrique, maintenant effectif.

Une subvention de la Fondation Abbé Pierre devait permettre l'aménagement d'un nouveau terrain que l'Etat était prêt à mettre à disposition, mais la ville de Fréjus a commandé un rapport des pompiers pour démontrer qu'il y avait un risque d'incendie.

Le terrain privé sur lequel vivent actuellement les familles est donc toujours expulsable mais la préfecture ne veut pas exécuter l'ordonnance d'expulsion tant qu'il n'y a pas de solution de relogement. Un mobilhome a donc été installé au milieu du terrain, qui fait office de bureau pour l'équipe.

Chaque famille a signé une convention avec l'association SICHEM. Une charte et un règlement du terrain ont été élaborés. Des conseils de familles sont organisés toutes les 3 semaines pour évoquer en commun les projets et les difficultés (engagements non respectés, conflits entre familles...).

Une vingtaine de bénévoles s'est investi autour de ce groupe : animation de fêtes, distribution alimentaires et de vêtements. 5 personnes ont par elles-mêmes obtenu un CDI sur le terrain (et donc un titre de séjour). La sous-préfecture a accepté d'accorder 10 titres de séjour afin de permettre un d'accélérer l'accès à la formation et à l'emploi.

A Wimille (Pas-de-Calais), une stabilisation sur un terrain par la sous-préfecture qui débouche deux ans après sur une opération de retour humanitaire pour tous les occupants

Après d'innombrables expulsions dans les environs de Boulogne-sur-mer depuis début 2007, la sous-préfecture a fini par acheminer, sous escorte policière, le 3 juin 2008 l'ensemble des personnes sur un délaissé routier appartenant à la DDE. Les carences sanitaires : eau, électricité, WC perdurent. Le Commissaire a demandé aux associations, réunies au sein d'un collectif pour les Roms du Boulonnais, qu'elles communiquent un recensement, et que chaque caravane soit numérotée, ce qui pouvait signifier de sa part la reconnaissance d'un « droit à installation ». Mais les associations n'ont pas répondu à sa demande partant du principe d'un risque de fichage. Le Secours catholique a pris en charge l'acheminement d'un mobilhome-chalet pour abriter les activités des associations (pré-scolarisation pour les 3 – 6 ans, soutien scolaire des primaires de, consultations médicale et paramédicale, réunions avec les familles, alphabétisation...).

Mais deux ans plus tard, alors que les associations étaient parvenues à obtenir la scolarisation des enfants sur la commune de Wimille et à constituer un véritable réseau de solidarité autour des familles, des mesures d'éloignement du territoire ont été distribuées au printemps 2010 à toutes les familles en sorte qu'elles ont été contraintes d'accepter une proposition de retour humanitaire en Roumanie... avec pour plusieurs d'entre elles le projet de revenir rapidement s'installer en France.

L'installation des familles sur un terrain constitue dans d'autres cas un acte assumé de la part des pouvoirs publics. Toutes les expériences citées ci-dessous ont été menées par des municipalités, propriétaires des terrains mis à disposition et qui ont impliqué, à des degrés divers, leurs propres services pour accompagner les familles vers l'emploi et le logement.

A Cesson (Seine-et-Marne), 4 familles installées sur un terrain par la Mairie, qui organise une conférence de presse pour officialiser leur accueil

Suite à l'expulsion d'une ancienne aire d'accueil des Gens du voyage où elles étaient installées, en octobre 2008, 4 familles dont les enfants étaient scolarisés sur la commune ont été accueillies sur un terrain communal en novembre. Elles ont entre 12 et 15 ans d'ancienneté en France. La municipalité a proposé une convention d'accompagnement à chacune d'entre elles. Ce geste a été parfaitement assumé et même revendiqué à l'occasion d'une conférence de presse organisée par la Mairie le 10 juin 2009, à laquelle étaient invitées les autres municipalités du secteur et au cours de laquelle le Maire a tenu à affirmer : « nous

voulons montrer qu'accueillir ces familles Roms, qui vivaient jusqu'ici dans une grande précarité, n'est pas une difficulté, à partir du moment où la volonté politique existe ».

Très rapidement la commune a déployé des efforts importants pour que cet accueil transitoire débouche sur un véritable relogement. Toutes ont maintenant un emploi, grâce au soutien de la mairie : 3 dans une entreprise de nettoyage ayant passé un marché public avec la Mairie et un autre embauché comme contractuel pour l'entretien des espaces verts par la mairie. La Mairie a également embauché un moniteur auto-école pour que les adultes aient accès au permis de conduire. Ces familles doivent accéder en septembre au logement sur Cesson.

Dans le même département à **Roissy en Brie** une convention similaire a été passée en 2009 avec 4 autres familles. L'insertion sera plus longue car ces familles sont arrivées récemment en France et parlent très peu français.

Une négociation avec le collectif de soutien aux Roms de Toulouse a conduit la municipalité et la communauté urbaine à un projet d'aménagement d'un terrain pour 120 personnes

Plusieurs familles roms d'origine roumaine, originaire du même village de Barbulesti (50 km au nord de Bucarest), sont arrivées à Toulouse depuis 2002 puis notamment suite aux inondations du Danube en 2005 et 2007. Certaines y ont perdu leurs maisons et leurs biens. Elles sont connues des associations depuis leur arrivée. Le camp actuel sur lequel ces familles (120 personnes) sont installées est situé au fond d'une impasse dans une zone industrielle, à proximité du Touch (affluent de la Garonne), de l'hôpital Purpan et de l'aéroport international de Blagnac. Il est composé de 34 caravanes en mauvais ou très mauvais état, à proximité d'un hangar désaffecté depuis 10 ans et relativement dangereux.

Depuis le 22 juillet 2009, une procédure d'expulsion est en cours. Le Collectif Inter Associatif Toulousain s'est mobilisé pour demander leur transfert sur un autre terrain, plus stable, avec de meilleures conditions d'hygiène et pour un vrai projet d'intégration à moyen terme. Après de nombreuses négociations, la Mairie de Toulouse a accepté d'acquérir une parcelle voisine du site actuel pour réaliser un aménagement comportant un minimum de commodités (Sol drainant, point d'eau, électricité, sanitaires et ramassage des poubelles). L'ordonnance du délibéré a donné un délai pour l'évacuation du campement jusqu'au 15 décembre 2009, finalement prolongé jusqu'à mi-mars 2010. Dans l'intervalle, des rencontres techniques avec la Mairie et la communauté se sont mises en place. La ville a engagé l'aménagement d'un terrain attenant impasse de la Flambère. Un avant projet sommaire (Plan de Masse, estimation du coût,...) a été élaboré par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui s'est positionnée sur l'aspect technique, alors que la Mairie prendrait en charge l'accompagnement social. Ce terrain étant en zone inondable non habitable, il ne pourra être qu'une solution transitoire dans le cadre d'un « fait accompli ». Un plan technique de la future installation des 34 caravanes a été réalisé avec les familles, en intégrant une arrivée d'eau et d'électricité ainsi que de sanitaires.

79

Nantes : les enseignements d'une expérience importante d'accueil sur trois terrains conventionnés

De façon plus ancienne et plus construite, à plus grande échelle aussi, la métropole de Nantes a expérimenté un accueil temporaire de familles roms sur des terrains aménagés. Mais les acteurs impulsant les politiques en direction des Roms sur la métropole nantaise ne sont plus les mêmes qu'à l'origine et le projet a considérablement évolué en conséquence.

En 2005, une politique volontariste de la Ville de Nantes a permis l'ouverture d'un premier terrain rue Sainte-Luce. La mairie de Nantes a pris en charge l'aménagement du terrain qu'elle a mis à disposition de l'association Une famille, un toit 44 par un bail d'un an renouvelable. Les équipements d'hébergement ont été achetés par l'association sur subvention du CCAS de Nantes et du conseil général de Loire-Atlantique. Mais le conseil général s'est ensuite retiré du dispositif. Les financeurs de l'action sont restés le CCAS de Nantes, la Fondation Abbé-Pierre et la DDASS qui apporte un financement au titre de l'allocation logement temporaire sur les mobil homes (au nombre de 5 et réservés aux familles déjà titulaires d'un titre de séjour). La ville de Nantes et le conseil régional ont également accepté le financement d'un poste d'interprète traducteur au titre du dispositif emploi tremplin.

En 2006-2007, Nantes métropole (communauté urbaine regroupant vingt-quatre communes) a pris le relais. Elle a ouvert 2 autres terrains (60 personnes aux Sorinières et 200 personnes à Cheviré) financé les équipements (mobil homes et caravanes, sanitaires) et a créé un poste de chargé de mission exclusivement consacré à l'accueil des Roms sur la métropole. Le conseil général a financé le suivi social en salariant trois personnes de l'association ACTA-Roms. L'électricité a été installée pour toutes les familles, ainsi qu'un point d'eau et des sanitaires collectifs. Un service de gardiennage a été mis en place en permanence sur l'un des deux terrains en raison des tensions qui existaient avec les familles du voyage sur le terrain mitoyen (saccage des mobil homes juste avant l'installation des familles). Fin 2007, la presse a commencé à se faire le relais d'un sentiment d'invasion de la part de l'opinion publique locale. L'impact politique a été désastreux et début 2009, une reconfiguration des terrains conventionnés a été programmée par la direction de l'action sociale et la direction de la tranquillité publique de la Ville de Nantes qui a annoncé la fermeture des terrains avec le relogement d'une infime partie des familles accueillies. En tant que président de Nantes métropole, Jean-Marc Ayrault n'a pas souhaité imposer aux 24 communes de l'agglomération qu'elles prennent chacune leur part dans la prise en charge des familles. Et en tant que Maire de Nantes ; il a adopté une posture défensive et commencé à expulser les familles vers les autres communes. La Ville de Nantes a fini par aller trop loin dans cette attitude en diffusant notamment une note à la police municipale demandant de fichier les Roms. Les syndicats de police eux-mêmes ont appelé à ne pas suivre ces consignes. Au final, la Ville a été affaiblie dans sa posture répressive par ce scandale et le rapport de force s'est inversé, ce qui a permis aux associations de faire pression pour réduire le nombre de familles exclues des terrains conventionnés. Les motifs d'exclusion ont tous été cependant très contestables : condamnations pour des délits mineurs, parfois antérieurs à l'accueil sur le terrain, absentéisme scolaire des enfants... Pour l'ensemble des familles, Une famille un toit a été retenue comme gestionnaire des logements et des terrains et ACTA-Roms responsable de l'accompagnement social. Pour les familles relogées et celles qui sont toujours accueillies sur les terrains, une convention a été signée dans le cadre du PDALPD¹⁴¹ pour le financement, au titre du FSL de mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL) et de la gestion locative (comme cela est désormais possible depuis 2005¹⁴²). Il importe aussi de souligner qu'en parallèle de ce projet, c'est un durcissement très fort qui a été observé à l'encontre des familles roms nantaises résidant sur des terrains dits « sauvages ».

b) Les villages d'insertion

Si l'accueil sur des terrains aménagés peut constituer une réponse d'urgence aux conditions de vie catastrophiques dans les squats et les bidonvilles, cette réponse doit être limitée au minimum dans la durée afin d'inscrire les familles le plus tôt possible dans un parcours d'hébergement ou de logement classique.

Il est sans doute difficile de qualifier et distinguer entre elles ces expériences d'accueil sur des terrains, toutes menées hors des circuits et des standards de l'hébergement et du

¹⁴¹ Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

¹⁴² Circulaire no 2004-58 UHC/IUH 1 du 4 novembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant les fonds de solidarité pour le logement (FSL) contenues dans la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 65) : « A partir du 1^{er} janvier 2005, la compétence du FSL est élargie à l'octroi d'une aide au financement des suppléments de dépenses de gestion locative des associations et autres organismes.

Cette aide se substituera à l'aide à la médiation locative (AML) créée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, avec un champ plus étendu. En effet, le FSL pourra financer, comme l'AML, les associations, CCAS et autres organismes à but non lucratif assurant de la médiation locative (sous-location, gestion immobilière) mais le FSL pourra également financer, sur la base de critères financiers et sociaux arrêtés par le règlement intérieur du fonds, les associations et organismes louant directement aux personnes défavorisées des logements dont ils sont propriétaires. »

logement de droit commun. Les associations membres du collectif Romeurope mettent néanmoins en garde contre le glissement possible d'une réponse humanitaire au développement de projets qui tendent à promouvoir un habitat qui serait « adapté » aux besoins spécifiques d'une population déterminée ethniquement. Les expériences de type « villages d'insertion », mises place en Seine-Saint-Denis et sur la métropole Lilloise, qui tendent à devenir LE dispositif d'Etat pour les familles roms en France et à s'imposer comme une « bonne pratique » en Europe, illustrent cet écueil.

Il y aurait environ aujourd'hui 650 personnes en « village d'insertion » sur le département de Seine-Saint-Denis. Ils se répartissent de la façon suivante :

	AUBERVILLIERS	BAGNOLET	ST DENIS	ST OUEN	MONTREUIL
Date de démarrage du projet	Installation provisoire en 2006 avec une pré-MOUS Installation sur le village définitif et démarrage de la MOUS en juillet 2007	Installation en juillet 2007 Démarrage de la MOUS d'accompagnement social en octobre 2008	Installation sur un terrain provisoire en novembre 2007 avec une pré-MOUS Installation sur le village définitif et démarrage de la MOUS en mai 2009	Installation sur un terrain provisoire en septembre 2008 Le terrain définitif n'est pas encore aménagé (il le sera juste à côté).	Installation provisoire sur deux terrains et démarrage de la MOUS en 2008 avec Rue et cités comme seul opérateur associatif Déménagement sur deux nouveaux sites placés dans un premier temps sous la responsabilité de Rue et cité. Répartition des deux sites en janvier 2010 entre l'ALJ 93 et Rue et cités
Nombre de ménages accueillis	19 ménages	20 ménages (79 personnes)	19 ménages	19 ménages	348 personnes sont intégrées dans la MOUS
Opérateurs	Gestion locative et gardiennage par l'ALJ 93 Accompagnement par le PACT Arim 93 (3/4 temps travailleur social)	Gestion locative et gardiennage par l'ALJ 93 / Accompagnement et insertion par le PACT (2 travailleurs sociaux)	Terrain aménagé par l'Etat via ADOMA Accompagnement social par le PACT Arim 93 Médiation par l'ALJ 93 Gestion locative par ADOMA	Gestion locative et gardiennage par l'ALJ 93 Accompagnement par le PACT Arim 93 (1 éducatrice / 1 interprète)	ADOMA pour la construction des futurs logements en diffus Rue et Cités pour l'accompagnement social et la gestion locative sur un terrain L'ALJ 93 pour la gestion locative et l'accompagnement social sur l'autre terrain, dont le fonctionnement est calqué sur celui des autres villages d'insertion

	AUBERVILLIERS	BAGNOLET	ST DENIS	ST OUEN	MONTREUIL
Type d'habitat	terrain provisoire : caravanes installées grâce à la participation financière de la Fondation Abbé-Pierre Terrain définitif : modules algécos équipés et bâtiment en dur pour la salle commune	Modules algécos équipés et bâtiment en dur pour la salle commune	Modules algécos équipés et bâtiment en dur pour la salle commune	Caravanes installées grâce à la participation financière de la Fondation Abbé-Pierre pour les habitations et modules algécos pour les espaces communs (sanitaires, cuisine, salle de réunion)	Terrains provisoires : caravanes.
Financeurs	Fondation Abbé Pierre (Prêt des caravanes provisoires) Ville d'Aubervilliers État Région Ile-de-France (dispositif d'éradication des bidonvilles)	Fondation Abbé Pierre (Prêt des caravanes provisoires) Ville de Bagnolet État Région Ile-de-France (dispositif d'éradication des bidonvilles)	Fondation Abbé Pierre (Prêt des caravanes provisoires) Ville de St Denis État Région Ile-de-France (dispositif d'éradication des bidonvilles)	Fondation Abbé Pierre (Prêt des caravanes provisoires) Ville de St Ouen et la Ville de Paris Etat Région Ile-de-France (dispositif d'éradication des bidonvilles)	Fondation Abbé Pierre (Prêt des caravanes provisoires) Ville de Montreuil État Région Ile-de-France (dispositif d'éradication des bidonvilles)

La qualité de ces projets semble être compromise à la base par le contexte politique dans lequel ils ont émergé et les logiques d'intervention des pouvoirs publics. Hormis celui de Montreuil, où la municipalité s'était engagée en début de mandat à assurer l'accès des roms en squats ou bidonville sur l'ensemble de la commune aux droits sociaux et au logement, l'entrée était bien à chaque fois l'éradication complète d'un bidonville et non pas le parcours de tous ceux qui y vivent, avec une sélection très discutable sur le principe même des personnes pouvant intégrer le dispositif de relogement : malgré l'affichage de motifs humanitaires et sociaux par les porteurs de projets, ces interventions visent surtout à résoudre des problèmes spatiaux. En accueillant un petit nombre de familles et en éloignant les autres, l'opération « villages » permet, en effet, de libérer rapidement les terrains pour de nouvelles opérations d'urbanisme et de renforcer le contrôle territorial tout en dissimulant la « pauvreté étrangère»¹⁴³.

Excepté sur Montreuil, où le projet prévoit un relogement dans des constructions intégrées au sein du tissu urbain, les familles roms sélectionnées se trouvent dans tous ces villages regroupées à l'écart de la ville, dans des zones difficilement accessibles et peu passantes (friche industrielle, bordure d'autoroute, ou dans les fossés d'un ancien fort militaire pour St Denis). Ces terrains sont fermés et dissimulés derrière de grandes palissades.

Les trois projets menés dans l'arrondissement de St Denis (Aubervilliers, St Denis et St Ouen) sont partis d'une sélection drastique des familles retenues.

¹⁴³Legros, à paraître.

Les critères de sélection étaient censés s'appuyer sur les perspectives d'insertion professionnelle, tout en ouvrant le dispositif à certaines familles pour des motifs à caractère humanitaire. Une grille d'entretien a été établie et durant trois semaines, des permanences d'accueil ont été ouvertes. Mais le caractère superficiel (étant donné les délais) du diagnostic, la mise à l'écart de familles qui paraissaient répondre à ces critères, et le défaut de transparence et de communication en direction des habitants de ces terrains durant la phase de diagnostic ont contribué à renforcer parmi eux le sentiment d'arbitraire.

Parce que la primauté doit être donnée à la dignité des personnes, il n'y a pas au final de sélection acceptable autre que le volontariat des personnes concernées. Quels que soient les critères retenus et les méthodes de diagnostic appliquées, l'élection de certaines familles et l'évacuation des autres sera toujours ressentie comme discrétionnaire et inique. Comment justifier que certains n'auraient pas le droit à un hébergement décent avec un accompagnement social ?

Dans un contexte où la mise en place d'une politique locale d'accueil pour les Roms migrants est l'exception, il est malaisé de critiquer les rares expériences qui émergent. Cependant, il nous paraît nécessaire de pointer le fait que les projets d'accueil qui partent de l'éviction de plus de 80 % des habitants d'un lieu de vie, comme ce fut le cas à Aubervilliers, à Saint-Denis ou à Saint-Ouen, présentent un caractère largement inachevé : les personnes évacuées se réinstallent à proximité et, quels que soient les efforts déployés pour les isoler, les familles retenues restent en lien avec leurs proches exclus du dispositif, qui continuent de vivre dans des conditions de grande précarité.

Une gestion stricte de ces lieux est assurée : Le jour, un gardien filtre les entrées du village, et seules sont admises les familles qui ont un logement. Elles peuvent inviter amis ou famille (à raison de 4 personnes) dans la journée ; à condition d'avoir demandé une autorisation au préalable et seulement de 8 h à 22 h. La nuit, l'éclairage par des projecteurs ou par des lampadaires facilite la surveillance.

83

Ces règlements que nos associations estiment liberticides, sont présentés par les gestionnaires des villages, défiants envers les occupants, comme nécessaires face au risque d'installation des proches des familles hébergées ; ce qui provoquerait une sur occupation et compromettrait le projet. La limitation du nombre de personnes accueillies est toujours un point critique dans les projets d'accueil qui sont menés, mais surtout lorsqu'une sélection arbitraire a été faite au départ, excluant des membres de famille proches. Le cas a été cité à St Ouen d'une jeune femme enceinte dont le concubin était hébergé dans le village et contrainte de dormir dans sa voiture devant le village. Des enseignants ont alerté également Romeurope à l'automne 2009 concernant deux enfants mineurs contraints de dormir dans un véhicule à l'entrée du village de Bagnolet car ils étaient arrivés de Bulgarie après l'admission de leurs parents dans le village. Lorsque la prévention de ce risque conduit à de tels excès et une mise sous surveillance permanente des familles, on voit mal comment peut s'instaurer une relation de confiance avec les résidents et quels moyens on leur donne pour atteindre les objectifs d'insertion et d'autonomie.

Une gestion plus souple est possible. Elle a été mise en œuvre par exemple à Saint-Maur dans le Val-de-Marne (il s'agissait d'un hébergement collectif dans une ancienne gendarmerie), et qui repose sur la responsabilisation des familles, en permettant y compris l'hébergement provisoire de membres de la famille pour de courts séjours sur demande d'autorisation, après discussion entre l'association et des délégués roms, et avec l'engagement de la famille accueillante.

Par ailleurs, il faut relever l'attitude paradoxale de l'Etat qui dote ces projets de moyens financiers importants mais qui les prive du seul moyen qui leur permettrait d'aller jusqu'au

bout de leur mission d'accompagnement vers une autonomie financière et résidentielle, en refusant de lever les obstacles administratifs à l'emploi pour les personnes hébergées.

A travers une note aux services de l'emploi, les délais de la procédure d'obtention du permis de travail ont été ramenés à deux mois et l'accès aux emplois aidés et en alternance a été ouvert. Mais la taxe OFII reste due par les employeurs, ce qui est le principal obstacle à l'accès effectif au travail. En l'absence de titre de séjour pour les personnes accueillies, les travailleurs sociaux se voient donc assigner des objectifs impossibles en l'espace de trois ans (ce qui était la durée d'accueil maximale initialement prévue). Hormis à Aubervilliers, où la forte implication des acteurs locaux a débouché sur 15 contrats de travail, les résultats en termes d'emploi sont plutôt médiocres dans les villages de Saint-Denis et de Saint-Ouen. Et même à Aubervilliers où la MOUS arrive à son terme au bout de trois ans, seule une famille a été relogée et les opérateurs demandent son renouvellement.

Le contraste est fort avec le coût de ces dispositifs, bien supérieurs à ceux de l'hébergement de droit commun. Le sous-préfet de St Denis, auditionné par la HALDE, aurait évalué à 27 000 € par famille et par an le coût en investissement et en fonctionnement du village d'insertion, ce qui correspond aux chiffres avancés par les opérateurs¹⁴⁴ : en moyenne 14 € par personne et par jour. La répartition de ces coûts concernant le fonctionnement témoigne aussi de la part démesurée occupée par la gestion et le gardiennage des sites : chaque année, le projet coûterait entre 140 000 € et 170 000 € pour l'accompagnement social et entre 303 000 € et 335 000 € pour la gestion locative et le gardiennage.

Les modalités de financement sont également surprenantes. Si la MOUS d'accompagnement social est financée à parité par l'Etat et les collectivités locales, l'implication de l'Etat dans les dépenses de gestion locative et de gardiennage est assuré via un conventionnement de chaque caravane ou algéco par le biais de l'Allocation Logement Temporaire (ALT). Rappelons que ce type de conventionnement est attribué généralement à des associations pour des logements meublés, situés au sein de bâtiments hébergeant une autre structure (de type CHRS par exemple) ou répartis dans le parc locatif départemental (appartements en éclaté), permettant l'accueil de personnes défavorisées, qui, provisoirement, n'ont pas accès à un logement autonome et ne peuvent ouvrir droit aux aides individuelles au logement. Qu'une caravane d'occasion, prêtée par une Fondation, installée sur un terrain avec des sanitaires et des cuisines collectives puisse être conventionnée dans le cadre de l'ALT autorise à s'interroger sur le risque de dégradation à travers ces projets des normes de décence des hébergements proposés aux sans-abris et mal logés en France.

Pour conclure sur les expériences publiques d'accueil collectif sur des terrains, il appartient aux acteurs locaux impliqués dans ces projets (Roms, associatifs et pouvoirs publics) de rester vigilant et de déterminer ensemble les critères qui permettraient d'évaluer si telle ou telle expérience relève de l'action humanitaire ou d'un dispositif d'accueil à caractère ethnique de type « village d'insertion ».

La première ne peut avoir comme justification, lorsque la santé et la sécurité d'un nombre important de personnes est menacée sur leur lieu de vie actuel, que la difficulté à mobiliser rapidement des places d'hébergement adaptées aux besoins de chaque famille. Elle est indissociable d'une volonté politique claire de réintégrer, sur un temps court, toutes les personnes volontaires dans un parcours résidentiel classique. Cette volonté doit se traduire dès le départ par une levée des obstacles administratifs à l'entrée sur le marché du travail et par une mobilisation des dispositifs d'hébergement et de logement de droit commun. Les

¹⁴⁴ Ici l'ALJ 93, invitée à la réunion nationale du CNDH Romeurope le 20 juin 2010 à Lyon

expériences passées permettent d'identifier les conditions qui favorisent le processus d'intégration, au-delà des mesures d'urgence ou humanitaires : l'ouverture par la préfecture de l'accès au travail et au séjour régulier, le portage politique et la mobilisation des acteurs locaux.

4) Aller vers un parcours résidentiel classique

C'est l'État qui détient en France la responsabilité première en matière d'hébergement et d'accès au logement. Le droit au logement est en effet depuis 1995 un objectif à valeur constitutionnelle¹⁴⁵ qui n'a cessé depuis d'être précisé et renforcé au plan législatif.¹⁴⁶ Depuis la mise en application de la loi DALO au 1^{er} janvier 2008¹⁴⁷, le droit au logement ou à l'hébergement n'est plus seulement un droit déclaré mais est devenu opposable devant les tribunaux, pour contraindre l'Etat à rendre ce droit effectif en fournissant un logement (ou selon la situation administrative et personnelle un hébergement) à toute personne qui en fait la demande.

Cette obligation de résultat vaut également pour le droit à l'hébergement et, dans la mesure où ce dernier est inconditionnel, y compris pour des personnes qui ne peuvent faire valoir un droit au logement social du fait de leur situation administrative, comme c'est le cas de la plupart des Roms migrants vivant en France. Ce droit opposable à l'hébergement est lui-même assorti d'un droit à l'accompagnement vers une solution adaptée. « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. »¹⁴⁸ La loi précise que « cette orientation est effectuée vers une structure stable ou de soins, ou vers un logement, adapté à la situation » des personnes.

L'accès aux dispositifs d'hébergement de droit commun peut donc être revendiqué pour les familles roms ressortissantes de l'UE sans titre de séjour autant que pour un citoyen français en situation de précarité. Et prioritairement même lorsqu'elles vivent en squat et bidonvilles, puisque la loi DALO identifie de fait parmi les publics prioritaires les occupants de « locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ». Le risque, notamment dans le cas de personnes considérées en situation irrégulière, est que le préfet se dédouane de son obligation de mise à l'abri en proposant une orientation vers

¹⁴⁵ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Par ailleurs, la décision du 19 janvier 1995 du Conseil constitutionnel considère que « la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle »

¹⁴⁶ Loi Quilliot du 22 juin 1982 (« Le droit à l'habitat est un droit fondamental ») ; loi Mermaz du 6 juillet 1989 ; Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson (« garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité. ») (art. 1) ; loi SRU du 13 décembre 2000 qui précise quant à elle la notion de « logement décent ».

¹⁴⁷ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

¹⁴⁸ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (art. 4)

l'hébergement d'urgence. Mais il y a des chances que le tribunal juge cette réponse inadaptée aux besoins de la personne ou de la famille.¹⁴⁹

On sait qu'il y a loin entre l'existence de ce droit opposable et la possibilité matérielle pour toutes ces familles de le solliciter, et plus encore entre le fait d'être reconnu prioritaire par une commission de médiation et le fait d'être effectivement relogé.¹⁵⁰ Néanmoins, l'existence de ce droit, qui concerne au premier chef les habitants de squats et bidonvilles, doit conduire les acteurs à rechercher prioritairement des solutions dans le cadre de l'hébergement et du logement de droit commun et non plus du côté des réponses humanitaires.

Ainsi, une MOUS avait également été mise en place sur Lyon pour permettre aux collectivités et à l'Etat de financer des actions en direction des habitants de bidonvilles. Mais dans une logique dès le départ très différente de celle qui a donné lieu aux villages d'insertion. Cette MOUS intitulée « Habitat précaire », a été mise en œuvre par l'ALPIL entre février 2007 et janvier 2009 et interrompue par le nouveau préfet, qui souhaitait mettre un terme à la politique de son prédécesseur concernant les populations roms. La préfecture du Rhône avait mandaté l'Alpil pour effectuer un diagnostic local sur la situation du très grand bidonville de la Soie, à Villeurbanne. Cette mission devait permettre le relogement des familles roms dans des conditions dignes, humaines et adaptées à leur mode de vie. Un plan avait été mis en place avec la préfecture, qui prévoyait le relogement progressif des habitants du bidonville. Une expulsion en août 2007 est venue casser ce mouvement avant que l'association mandatée ait pu terminer la mission qui lui était confiée, mais 70 occupants sur 480 avaient néanmoins été relogés à travers la mobilisation de dispositifs d'hébergement et de logement très divers (FJT et résidences sociales, logement social, hôtel, CHRS...).

a) L'hébergement d'urgence

L'hébergement d'urgence est prioritairement de la responsabilité de l'Etat¹⁵¹. Il peut aussi être assuré par le Conseil général (au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance – cf. supra) et plus rarement par les CCAS. Sa mise en œuvre fait apparaître une grande diversité de pratiques selon les départements. Le point commun reste **un manque de place structurel**, qui est à l'origine de refus quasi systématiques et d'une rotation orchestrée des personnes qui sont admises pour quelques jours et laissent la place à d'autres rapidement.

86

¹⁴⁹ Tribunal Administratif Lyon (audience du 5 mai 2009) qui a estimé dans le cadre d'un recours Dalo (les délais de réponse pour une proposition d'hébergement adaptée étant dépassés) et d'une orientation sur le dispositif 115 que « l'hébergement qui leur a été proposé n'a aucun caractère de stabilité, dès lors qu'ils doivent réitérer leur demande tous les trois ou quatre jours, ce qui entraîne des changements de lieux, qu'il est exclusivement nocturne, ce qui les laisse la journée dans la rue, avec leurs effets et que les chambres ne sont pas toujours confortables; qu'ainsi, cette proposition, alors même qu'elle atteste des diligences effectuées par le préfet pour assurer l'hébergement des intéressés, ne peut en l'absence de l'intervention d'une proposition d'hébergement pérenne et adaptée (...) s'analyser comme une offre d'hébergement (...) »

¹⁵⁰ Le Comité de suivi du droit au logement opposable signalait au 31 octobre 2009 que 122 560 recours avaient été déposés 83 029 avaient été examinés par une commission de médiation, dont 38 125 avaient été reconnus prioritaires et 17 589 avaient déjà été relogés.

¹⁵¹ L'hébergement d'urgence correspond à une ligne budgétaire qui, gérée de façon déconcentrée par les DDASS, permet de financer le fonctionnement d'un numéro unique d'appel (le 115), les services d'accueil et d'orientation, les équipes mobiles (Samu sociaux),... et surtout différentes formules d'hébergement : accueil de jour, nuitées d'hôtel, centres d'hébergement d'urgence (parfois en dortoir, parfois individualisés). Ces centres ne requièrent pas d'admission à l'aide sociale pour les ménages (à la différence des CHRS)

L'accueil en hébergement d'urgence est souvent **très mal adapté aux besoins des personnes** : généralement une seule nuit dont le renouvellement n'est pas assuré, parfois très loin du lieu de la demande (à l'autre extrémité de la région dans le cas de l'Ile-de-France), avec dans quelques cas une séparation des enfants et des parents (Ile-de-France), des hommes et des femmes etc.

Cet accueil est proposé majoritairement sous la forme de nuitées hôtelières. L'aberration de ce mode d'hébergement est continuellement pointée du doigt en raison du **coût exorbitant** qu'il représente pour un accueil tout à fait inadapté et fragilisant pour des personnes en grande précarité : changements réguliers de lieu, éloignement des lieux de scolarisation des enfants, interdiction de cuisiner, surpeuplement, insalubrité... Ainsi, le Conseil général du Val-de-Marne (qui héberge plusieurs familles Roms en hôtel au titre de l'ASE) dépense les ¾ du budget de l'ASE dans l'hébergement hôtelier. Pour maîtriser ce coût, il s'oriente à la fois vers un durcissement des critères à l'entrée et la recherche de solutions alternatives.

Le principe de l'**inconditionnalité de l'hébergement d'urgence**¹⁵², c'est-à-dire l'absence de sélectivité des publics accueillis, est loin d'être toujours respecté.

D'une part il faut signaler des **discriminations liées à l'origine** avec dans certains cas un accueil différencié de la part des écoutants du 115 lié manifestement à la consonance du nom, à l'accent... notamment en ce qui concerne les Roms. Quant aux travailleurs sociaux de l'ASE, beaucoup sont réticents à intervenir et les associations et comités de soutien qui accompagnent les familles doivent souvent faire preuve d'une grande ténacité pour que des familles en danger soient mises à l'abri. Pour prévenir de telles pratiques discriminatoires inacceptables, il est aussi possible d'y répondre par la formation des intervenants sociaux pour une meilleure connaissance de la population rom d'Europe de l'Est et par un travail de médiation. Le poste de « coordinateur action Tsiganes » créé par le conseil général de la Seine-Saint-Denis est en ce sens une initiative à promouvoir ailleurs.

87

D'autre part, et alors que l'hébergement d'urgence n'est soumis à aucune **condition de séjour**, les pratiques sont souvent différentes selon les territoires : à St Etienne comme à Marseille, il est clairement dit que les sans papiers, européens ou non, n'ont pas accès à l'hébergement d'urgence. Dans le cas des Roms, seuls ceux (originaires d'ex-Yougoslavie) qui sont en cours de demande d'asile peuvent y prétendre. En Seine-et-Marne, un centre financé par le Conseil général à Méryville permettait d'accueillir en urgence des familles avec enfants. Depuis quelques temps, il renvoie vers le 115 qui applique lui-même des consignes strictes de la DDASS : pas d'hébergement pour les Roms sans titre de séjour.

Le Roms et le 115 dans différents départements

- Sur Paris : le 115 fonctionne relativement bien notamment au niveau du pôle famille, à condition que les familles soient présentées par un citoyen ou une association qui se porte en quelque sorte garants. Néanmoins, plusieurs cas ont été signalés où l'hébergement a été refusé à des familles au motif qu'elles étaient inscrites sur le fichier des personnes ayant accepté l'aide au retour de l'ANAEM (qui l'aurait transmis au SAMU social de Paris !).
- A St Etienne comme à Marseille : il est clairement dit que les étrangers sans titre de séjour, européens ou non, n'ont pas accès à l'hébergement d'urgence. Dans le cas des Roms, seuls ceux (originaires d'ex-Yougoslavie) qui sont en cours de demande d'asile peuvent y prétendre.
- En Seine-et-Marne, un centre financé par le Conseil général à Méryville avait permis d'accueillir en urgence des familles avec enfants. Mais il renvoie aujourd'hui vers le 115 qui

¹⁵² Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence (L. 345-2-2 CASF).

applique des consignes stricte de la DDASS : pas d'hébergement pour les Roms sans titre de séjour et interdit d'héberger en urgence les familles Roms qui viennent d'être expulsées.

- Dans le Pas-de-Calais, au cours de l'hiver 2009, alors que des familles roms faisaient appel à l'hébergement d'urgence par période de grand froid, le préfet a répondu : « mais hier aussi il faisait froid. Où étaient-ils ? ».
- Sur l'Essonne : les femmes avec enfants en bas-âge sont systématiquement renvoyées par le 115 vers l'ASE, par le biais des maisons des solidarités, qui généralement refusent car elles sont elles-mêmes saturées.

Réseau de solidarité Roms, lettre ouverte à l'attention de la DDASS, du Conseil général, du préfet de la Loire et du Maire de St Etienne. St-Etienne, le 08 Octobre 2008

Madame S.L Cette mère de famille a six enfants mineurs, F., 13 ans, R. 9 ans, C. 8 ans, D. 6 ans, E., 5 ans et L., 3 ans. Ils ont la nationalité Roumaine. [...] Début Octobre 2008, la famille finit par s'installer dans une maison anciennement squattée, rue de Chavassieux, appartenant à la mairie.

Quelques jours plus tard, la police est à nouveau là, avec un agent de la mairie pour les mettre sur le trottoir, c'est l'expulsion.

Ce jour là, il pleut. La mère avait accompagné un des enfants chez le médecin et arrive après la police municipale qui leur laisse tous juste le temps de récupérer leurs affaires. Les filles sortent les matelas et couvertures par la fenêtre. Tout est mouillé. Tout le monde dehors, avec les affaires empaquetées rapidement dans des sacs poubelles ou les couvertures. Où aller ?

Au téléphone, le 115 a pour directive de la D.D.A.S.S. ne pas héberger les Roumains, même s'il y a des enfants. L'accueil d'urgence serait-il conditionné à la nationalité ?

Comme cela a été expérimenté dans le Val-d'Oise et en Seine-Saint-Denis en 2009, des actions d'information en direction des écoutants du 115 peuvent avoir un impact très positif. Dans le Val-d'Oise, les écoutants ont pu se rendre sur un bidonville pour se rendre compte des conditions d'habitat des personnes qui pourraient les saisir.

Enfin le principe de la **continuité de l'hébergement**, n'est pratiquement jamais respecté. En application de ce principe (art 4 loi DALO¹⁵³) il n'est désormais plus possible d'accorder aux personnes des hébergements d'une nuit ou de quelques mois. Mais on sait, dans le cas des Roms comme des autres populations prises en charge à ce titre, que la transition vers l'hébergement d'insertion, ou du moins des solutions d'habitat plus pérennes, est rarement assurée. Dans le cas le plus fréquent, les personnes sont remises à la rue au bout de quelques jours ou de quelques semaines. Elles seraient pourtant en droit de faire des recours en justice pour obtenir une pérennisation de leur hébergement. Une ordonnance du tribunal administratif de Lyon le 1^{er} mai 2010 a ainsi annulé la décision du Préfet du Rhône de mettre fin à l'hébergement d'urgence d'une famille à la fin de la période hivernale.

Communiqué de presse du Collectif nantais Romeurope - Le 23 décembre 2008

Installés au milieu d'une friche urbaine, dans le quartier de la Colinière, Violetta et ses 5 enfants se sont vu notifier une procédure d'expulsion le jeudi 11 décembre. La veille, trois autres familles, voisines de son campement, ont été elles aussi expulsées. La sécurité physique et matérielle de la famille de Violetta n'était plus assurée ; ce qui se profilait était la mise à la rue. Une solution d'urgence a été trouvée dès le mercredi 10 au soir pour seulement 2 nuits à l'hôtel.

Violetta vit seule avec ses 5 enfants depuis le décès de son mari. Ses enfants sont tous scolarisés : au collège de la Colinière pour les 2 grands et à l'école primaire Urbain Le Verrier

¹⁵³ LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale - Article 4 « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. »

pour les 3 petits. Depuis son arrivée en France, Violetta a appris notre langue et a commencé à tisser des relations sociales dans le quartier et avec le milieu scolaire.

Ces critères d'intégration l'ont naturellement amenée à refuser l'"aide au retour" au pays proposée par l'ANAEM (Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations). Citoyenne européenne, depuis l'entrée de la Roumanie dans la communauté européenne en 2007, Violetta paie « cher » sa décision de refuser cette aide. Depuis l'expulsion du terrain, le collectif nantais Romeurope, les membres du Collectif "Un logement pour tous et toutes" et les personnes qui accompagnent cette famille se heurtent à un mur de non-recevoir de la part des pouvoirs publics :

- refus de trouver une solution de la part de la Préfecture et de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales ;

- refus de l'admettre sur l'un des 3 terrains d'accueil temporaire aménagés par Nantes Métropole, qui offrirait à cette famille un moyen d'insertion sociale, objectif recherché et affirmé de ces terrains ;

- refus des services sociaux de Nantes de lui accorder un logement d'urgence.

Pour Violetta, la seule solution a été, depuis son expulsion, de s'installer en un lieu provisoire. Malgré la situation troublée de ces derniers jours, les 5 enfants ont été présents tous les jours à l'école. Violetta et ses enfants demandent aux pouvoirs publics un lieu pour loger et mettre sa caravane et ainsi permettre la continuité de la scolarisation de ses enfants. [...]

Faisant exception au principe général d'une séparation des familles et d'une remise à la rue après 2 ou 3 nuits d'hôtel, 4 familles roms ont été hébergées par le SAMU Social de Paris en hôtel à Brétigny, après l'expulsion d'un squat sur le 13^e arrondissement de Paris en décembre 2008. Elles sont accompagnées par le Secours catholique qui suit déjà 15 familles qui vivaient en 2007 sur le bidonville du boulevard Mc Donald à Paris et sont hébergées en hôtel en banlieue par le SAMU social de Paris (10 autres familles sont dans la même situation mais ne sont pas accompagnées par le secours catholique.)

b) L'hébergement d'insertion

En théorie, il n'y a pas d'obstacle à ce que les Roms, quelle que soit leur situation administrative, soient admis au titre de l'hébergement d'insertion. Mais les procédures d'admission en **Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS)**¹⁵⁴ prennent en compte les perspectives d'insertion professionnelle et d'accès au logement autonome. C'est le Préfet qui, en définitive, prononce l'admission des personnes à l'aide sociale à l'hébergement. Les Roms sont d'emblée réputés en dehors de ces critères. Or, notamment depuis l'entrée dans l'Union européenne des pays d'origine d'une grande partie des Roms présents en France, un combat reste à mener pour que les familles qui relèvent d'un hébergement de ce type puissent en bénéficier.

Il existe quelques rares cas où des familles ont été prise en charge en CHRS : à St Etienne, pour une famille qui bénéficiait de l'Allocation Adulte Handicapé, une place d'hébergement en CHRS a été obtenue récemment ainsi que pour une autre famille dont l'un des membres a un CDI. A Tours également, une des familles Roms Kosovar déboutée de sa demande d'asile a obtenu un hébergement en CHRS par l'entraide ouvrière et une autre est en attente à l'hôtel d'un hébergement similaire. A Toulon enfin, durant l'été 2009, un couple de Roms roumains avec deux enfants a pris l'initiative de rencontrer une assistante sociale du Conseil Général pour obtenir une place dans un foyer d'accueil (CHRS) à Toulon. Le médiateur social qui les aidait jusqu'ici dans leurs démarches fut le premier surpris de cette issue heureuse.

¹⁵⁴ Les CHRS, Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement, l'accompagnement et l'insertion sociale des personnes en recherche d'hébergement ou de logement, afin de leur permettre de retrouver une autonomie personnelle et sociale. Pour cela, elles bénéficient d'aide éducative et d'activités d'insertion professionnelles. Selon les établissements, la population admise peut différer. La demande d'admission est à faire directement auprès du CHRS ou par l'intermédiaire d'un travailleur social. C'est le préfet qui se prononce sur l'admission des personnes.

L'hébergement d'insertion peut également être assuré dans des logements en parc diffus, conventionnés à l'**allocation de logement temporaire (ALT)**¹⁵⁵. A Bordeaux, après négociation directe avec le Préfet, Procom et Médecins du Monde sont parvenus en décembre 2007 au relogement de plusieurs familles dans un immeuble du centre-ville conventionné au titre de l'ALT et dont la gestion est confiée au CCAS. Le CCAS coordonne ce projet. Une convention pour l'apprentissage du français, le suivi médical et l'ouverture des droits à la couverture maladie a été écrite mais jamais signée entre Médecins du Monde et le CCAS. Ce projet de relogement n'a été obtenu que sous la pression associative, mais n'a fait l'objet d'aucune réflexion ou suivi global. Il n'empêche que cette expérience est une première sur l'agglomération bordelaise et a permis de faire de la problématique Roms une réalité. L'intérêt de ce mode de financement de l'hébergement est d'impliquer l'Etat dans un projet d'accueil et d'insertion.

A Mulhouse, l'association APPONNA 68 a accompagné entre 1999 et 2005 12 familles Roms de Roumanie sur un terrain conventionné. L'association a été missionnée pour l'insertion des familles, mais aucun titre de séjour n'a été accordé. Les familles ont donc continué à survivre de la mendicité. En 2005, le terrain a été fermé et les familles ont été relogées en HLM et dans le parc privé. Les 12 appartements sont pris en charge dans le cadre de l'ALT et un accompagnement social sur 4 ans a été financé dans le cadre du FSL.

Entre l'hébergement d'insertion d'une part et le logement locatif social d'autre part, les Roms devraient également pouvoir accéder plus largement aux logements foyers (résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, foyers de travailleurs migrants) dont les résidents ont un vrai statut d'occupation (bail ou titre d'occupation) avec garanties de maintien dans les lieux et bénéficie des aides personnelles au logement même s'ils ne paient pas un loyer mais une redevance. À condition que les normes d'occupation et de salubrité soient respectées et qu'un réel accompagnement soit mis en œuvre, cette modalité de logement temporaire meublé peut constituer une transition vers le logement autonome. Ainsi à Tours durant l'été 2008, toutes les familles prises en charge dans le cadre du dispositif municipal¹⁵⁶ se sont vues affecter des logements, pour la majorité en foyer ADOMA.¹⁵⁷ Les familles ont été satisfaites de ce changement même si certains points sont restés problématiques : les familles ne disposaient pas de bail, les logements étaient exigus, une famille nombreuse au moins a dû être éclatée. Aujourd'hui, il ne reste plus que deux familles en foyer, les autres, celles dont un membre de la famille a accédé à un emploi, ont accédé à un logement dans le parc social, tandis que deux familles, qui ont quitté de leur plein gré le dispositif pour tenter leur chance ailleurs, sont revenues à Tours où elles ont construit de nouvelles baraques en périphérie. Ces familles bénéficient du soutien d'associations locales et de la municipalité de Saint-Genouph. Leur situation reste néanmoins préoccupante.

Ces modalités d'hébergement et de logement temporaires sont à promouvoir. Les familles roms accueillies dans ce cadre entament un parcours résidentiel inscrit d'emblée dans le droit commun et, en particulier dans le cas de l'hébergement d'insertion, peuvent bénéficier

¹⁵⁵ L'Allocation Logement Temporaire est un dispositif destiné à accorder, dans le cadre d'une convention avec l'Etat, une participation financière aux associations ou Centres Communaux d'Action Sociale qui gèrent des logements accueillant des personnes démunies. La durée moyenne est d'environ 6 mois, avec de la souplesse possible dans les zones difficiles. L'association ou le CCAS doit pouvoir effectuer un accompagnement social, et est soit locataire, soit propriétaire des logements.

¹⁵⁶ Il s'agissait de familles qui, squattant une ancienne décharge, avaient été hébergées de façon provisoire dans des baraques de chantier installées sur un terrain sommairement équipé à l'emplacement d'une ancienne aire d'accueil désaffectée nommée « terrain de la Gloriette »

¹⁵⁷ 7 familles au foyer ADOMA de Joué les Tours (chambres dans appartements collectifs), 1 famille au foyer ADOMA de Tours.

d'un accompagnement individualisé préférable au traitement communautaire nécessairement induit par une prise en charge collective sur un terrain aménagé.

c) Le logement social

L'accès au logement social est de façon certaine la meilleure entrée pour entamer un parcours d'insertion, comme le confirme l'intégration rapide des familles qui ont pu être relogées depuis quelques années en logement social (ville nouvelle de Sénart, Achères, Saint-Michel-sur-Orge...). En Seine-et-Marne, sur les 39 familles intégrées dans le programme du SAN de Sénart, 33 se sont vues attribuer un logement social sur contingent préfectoral dans l'une des 8 communes de la ville nouvelle au cours des 5 années durant lesquelles elles ont bénéficié d'un accompagnement social spécifique.

En France, depuis 1986, un décret restreint l'attribution des logements HLM aux personnes françaises ou « admises à séjourner régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par [...] arrêté¹⁵⁸ ». Dans le cas des Européens, comme l'indique la loi¹⁵⁹, ils peuvent se voir délivrer un titre de séjour s'ils en font la demande mais n'y sont pas contraints pour faire valoir l'ensemble des droits soumis à la condition de séjour régulier (sauf pour l'accès au travail durant la période transitoire). S'ils ont donc à justifier du fait qu'ils remplissent les conditions (de ressources et d'assurance maladie) pour être en séjour régulier comme l'indique le décret cité, ils ne devraient pas en revanche être tenus de présenter un titre de séjour. Malheureusement, l'ensemble des organismes HLM mentionne dans leur cas l'obligation de disposer d'une carte de séjour de l'Union européenne.

Dans la plupart des départements, les dossiers de demande de logement social déposés pour des Roms sans titre de séjour ne sont pas même instruits ou n'obtiennent pas de réponse.

Sur Nantes, quelques relogements en logement social ont cependant été obtenus en 2009 uniquement pour les familles issues des terrains conventionnés qui étaient allocataires de la CAF. Mais ces attributions se font au compte goutte car les bailleurs sociaux exigent des avis d'imposition de l'année passée, voir des deux années passées et un titre de séjour d'une durée minimale de 6 mois alors que les familles n'obtiennent que des contrats saisonniers. L'accès au logement se fait alors par le biais d'un bail glissant au nom de l'association ACTA-Rom ou Une famille un toit.

91

A l'occasion d'une réunion nationale de Romeurope le 24 janvier 2009, un Rom roumain présent a rappelé que comme certains de ces compatriotes, il vivait en France depuis longtemps (1990) et détenait une carte de séjour de 10 ans, mais que malgré cela il vivait toujours en caravane ; non par choix mais parce qu'il n'a jamais eu accès au logement.

Témoignage d'un membre de PARADA, le 3 septembre 2009, Seine-Saint-Denis

Il s'agit d'une femme rom isolée avec une carte de résident valable jusqu'en 2010, allocataire de la CAF, mère de six enfants tous nés en France dont 4 mineurs, tous de nationalité française du fait que les aînés aient été scolarisés 13 années en France comme le veut la législation en terme de nationalisation, et enceinte de sept mois par dessus le marché.

Le mari est décédé il y a quelque mois. Jusqu'à ce jour, cette famille squattait un appartement à Saint-Denis dans une cité (Cité Courtille, rue des Marnaudes), dont elle s'est faite expulser le 23 août.

Depuis plus de dix ans, cette famille a fait chaque année des démarches dans tous les sens, et particulièrement concernant une demande de logement social (elle peut en apporter toutes

¹⁵⁸ Art. R. 441-1 du code de la construction, issu d'un décret du 19 mars 1986 complété par un arrêté du 25 mars 1988.

¹⁵⁹ Art. L. 121-1 du CESEDA.

les preuves). Depuis son expulsion, cette femme a tenté de frapper à toutes les portes. La préfecture de la Seine Saint-Denis, de laquelle elle est connue, y compris.

A la rue, elle s'est récemment re-présentée au service social de la mairie de Saint-Denis pour expliquer son cas, qui a catégoriquement refusé de l'aider sous prétexte que c'était une squatteuse de longue date, et dont elle s'est purement et simplement faite jeter dehors par les services de police du fait qu'elle faisait trop de bruit.

Elle a alors appelé le 115 où on n'a bien voulu lui accorder une nuit pour elle et ses trois plus jeunes enfants en lui expliquant que celui de 15 ans ne pouvait pas être admis. Elle a bien évidemment refusé cette pseudo solution ne voulant pas laisser sa fille à la rue, tout en se disant que ses deux garçons de 18 et 19 ans arriveraient à se débrouiller dans le pire des cas. La seule chose qui lui a été proposée n'est autre que de placer ses enfants.

Où qu'elle se soit dirigée, il lui a été impossible de se justifier. Qu'aurait-elle dû faire : vivre en bidonville ? Ce qui dans sa situation est particulièrement dangereux et de toutes façons inacceptable au regard de sa vision du monde, de la vie etc ...

Cette femme a les moyens de se payer un loyer ! Elle a des papiers français, ses enfants sont de nationalité française, elle a seulement deux gros problèmes dans la vie : elle est rom et c'est une femme.

Conclusion : Ses enfants demain dormiront sur un trottoir et n'auront pas fait leur rentrée des classes aujourd'hui alors qu'ils n'attendaient que ça. (leurs cartables et leurs cahiers sont dans un garde meuble) - A quoi bon faire une apparition à l'école, personne ne sait où ils habiteront demain.)

d) La mise à disposition de logements vacants

Le phénomène des squats est un révélateur du mal-logement, mais il manifeste aussi la vacance de nombreux bâtiments publics ou privés, qui ne sont pas tous insalubres ou dangereux et pourraient avec quelques travaux de mise aux normes être mobilisés pour un hébergement temporaire des familles, voir même un maintien dans le lieu si elles l'occupaient irrégulièrement au départ. C'est ce que tente de promouvoir une association lyonnaise, l'ASLIM¹⁶⁰ en proposant aux bailleurs de signer avec eux une « convention d'occupation temporaire » par laquelle ils mettent à disposition leur bien sur une durée limitée, et en proposant aux ménages en demande de logement un « contrat de sous-location à titre temporaire ».

Mais la mise à disposition de logements vacants peut aussi résulter de la volonté directe des pouvoirs publics. Ainsi dans le Val-de-Marne, environ 150 personnes sont hébergées par le Conseil général et les communes, pour certaines depuis 2004. À l'automne 2004, à Choisy-le-Roi, quelques familles avec enfants scolarisés continuant à vouloir vivre sur la commune malgré les expulsions dont elles faisaient régulièrement l'objet, la municipalité a pris la décision de mettre à leur disposition, via une association relais, quatre pavillons délaissés du domaine communal. Le 20 novembre 2004, les Roms qui étaient installés sur un terrain du Conseil général du Val-de-Marne à Saint-Maur-des-Fossés ont été hébergés dans l'ex-gendarmerie dont le conseil général est propriétaire. Le même type d'hébergement fut également proposé à deux familles par la mairie de Vitry-sur-Seine et à une dizaine de familles par le Conseil général du Val-de-Marne (4 pavillons à Villejuif, Vitry et Saint-Maur, deux appartements à Vitry et à Joinville-le-Pont,). À partir de 2007, le Conseil général a également passé convention avec l'association Pour loger pour l'accompagnement des ménages qu'il héberge. Leur situation s'améliore et plusieurs commencent à accéder à l'emploi : une réflexion est donc en cours avec le Conseil général pour aménager leur sortie vers des logements durables.

Nantes métropole à partir de 2008 a préempté plusieurs maisons qui ont permis de reloger une trentaine de personnes issues des terrains conventionnés. Les associations

¹⁶⁰ Action de Soutien au Logement d'Insertion et au Meublé

gestionnaires constatent que les lieux sont très bien entretenus (davantage que les parties communes lorsqu'ils vivaient sur les terrains).

En septembre 2008 suite à une expulsion sur son département, le Conseil général de l'Essonne a financé une nuit d'hôtel à 5 familles dans un Première Classe situé à Chelles dans le département voisin de Seine-et-Marne. Les personnes (10 adultes et 19 enfants) se sont ensuite installées à proximité d'une déchetterie sur la commune. Trois femmes étaient enceintes. Un bébé est décédé peu de temps après l'accouchement. Les deux autres femmes ont accouché en novembre et en décembre. Ces deux familles ont été relogées dans un appartement de fonction d'instituteur et dans un appartement propriété de la ville à la sortie de la maternité. Dès l'arrivée en septembre, tous les enfants de niveau primaire ont été scolarisés. Le CCAS a pris en charge la cantine, le centre de loisirs et la classe de neige. Les vaccinations ont été mises à jour. Des enseignants se sont portés volontaires pour dispenser des cours d'alphabétisation aux parents. La scolarisation s'est très bien passée, avec une implication des parents et une fréquentation assidue. Les services sociaux municipaux se sont également mobilisés pour l'accès à l'emploi.

Pour manifester les potentialités de ces bâtis tout à fait habitables et inutilisés sur l'agglomération de St Etienne, alors même que l'Etat laisse à l'abandon des dizaines de familles dans des squats dangereux, régulièrement expulsés, le Réseau de solidarité Roms, appuyé par le collectif « Pour que personne ne dorme à la rue », s'est engagé dans une série de « réquisitions citoyennes » : en août 2008, en octobre 2009 et en avril et en mai 2010, quatre bâtiments publics vacants depuis plusieurs années (des logements de fonction d'instituteurs dans deux cas, et deux anciennes maisons de retraite) ont été ainsi réquisitionnés par les associatifs au bénéfice des familles roms. Toutes les fois, une coordination et une gestion du lieu se sont organisées avec les familles. Des réunions régulières ont lieu sur place. Les riverains ont été informés par courrier et une conférence de presse a été organisée pour revendiquer cette action.

93

Communiqué de presse du Réseau de solidarité Roms de St Etienne – 13 mai 2010

Lundi matin 11 mai 2010 un incendie a détruit l'immeuble occupé par des familles roms, 44 personnes dont 14 enfants.

Ces familles ont pu, en catastrophe, s'échapper du bâtiment au milieu de la fumée, certaines par les fenêtres du 1er étage. Elles ont tout perdu.

Depuis elles ont été laissées à l'abandon par la préfecture, les administrations préfectorales, la mairie, qui refusent d'envisager toute solution de relogement.

Ce n'est que grâce à la solidarité des associations et de stéphanois, qu'elles ont pu trouver refuge sous le kiosque de la place Jean Jaurès, obtenir quelques matelas, des couvertures, de la nourriture. Depuis deux nuits elles dorment ainsi sous ce kiosque.

Toute personne, tout groupe d'êtres humains, qui subit un tel drame, bénéficie comme c'est bien normal, de la mobilisation des administrations préfectorales, départementales et municipales, se voit reloger en urgence, parfois une cellule psychologique est mise en place. Rien de tout cela pour ces familles. Il y a pourtant une femme enceinte, un bébé, des enfants en bas âge qui depuis ces trois jours ne sont plus allés à l'école.

Ces familles sont mises en danger.

Des centaines de stéphanois ont déjà exprimé leur solidarité et l'exigence de voir ces familles relogées (plus de 1400 signatures recueillies en deux jours sur une pétition).

Devant l'indifférence des pouvoirs publics et au nom de la dignité humaine, nous prenons nos responsabilités.

Les squats sont humainement intolérables et dangereux.

Il y a de nombreux bâtiments vacants sur l'agglomération. Nous avons donc décidé de réquisitionner l'un d'eux, l'immeuble des anciens appartements des enseignants de l'école de Molina au bas de Montreynaud.

Nous avons pleinement conscience d'accomplir un acte illégal mais légitime sur le plan de la dignité humaine, de la protection des personnes et des enfants. Notre solidarité vise à gagner des droits fondamentaux, le droit à un logement décent, pour permettre à ces familles de vivre dignement, comme ce doit être le cas pour tout être humain.

Nous en appelons à la solidarité de tous, pour venir soutenir ces familles, apporter de l'aide pour l'installation, remettre en route le bâtiment. Ces familles n'ont plus rien elles ont besoin de tout, literie, mobilier, vaisselle, vêtements..., afin que les enfants puissent retourner en classe et que les démarches entreprises sur le plan du travail et sur le suivi médical ne soient pas complètement anéanties.

IV) LES DROITS DE L'ENFANT, BAFOUÉS S'IL S'AGIT D'ENFANTS ROMS

En 2009 a été célébrée le 20^e anniversaire de la Convention internationale des Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989, qui pose notamment que les États signataires, dont la France, « s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être ». Les lois, les tribunaux, les administrations ou les institutions de protection sociale doivent dans toutes leurs décisions faire ainsi prévaloir « l'intérêt supérieur de l'enfant [comme] une considération primordiale » (article 3). Cela implique en particulier de prendre toutes les mesures pour reconnaître « le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible » (accès aux soins, prévention, conditions de vie, sécurité sociale... articles 24 et 26), « le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » (article 27) et « le droit de l'enfant à l'éducation » (article 28). Dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Nations unies ont également proclamé le droit de l'Enfant à une aide et à une assistance spéciales.

C'est à partir de ce cadre de référence, celui des droits de l'Enfant et non celui du droit des étrangers, qu'il faut évaluer la situation des enfants roms. Or ces droits sont en permanence bafoués en France lorsque les pouvoirs publics laissent les enfants roms dans des conditions de vie inadmissibles sur des terrains insalubres, qu'ils refusent les domiciliations nécessaires à l'accès aux soins, lorsqu'ils font entrave à l'accès à la scolarisation, qu'ils refusent à leurs parents la possibilité d'acquérir légalement les ressources qui leur permettraient d'assurer leur développement physique, mental, spirituel, moral et social, comme les parents en ont le devoir.

Dans les familles roms, contrairement à certains préjugés qui s'appuient sur des situations très marginales, l'enfant est généralement l'objet de toutes les attentions. La mendicité des enfants – ou avec des enfants – est une réalité souvent montrée du doigt pour accréditer l'image de parents roms maltraitants. Sur la base de la loi d'août 2003, qui a créé un délit spécial de mendicité avec enfant, des parents sont aujourd'hui encore arrêtés avec leurs enfants sur ce motif, en dépit d'un arrêt de la cour de cassation du 12 octobre 2005 qui a relaxé une femme rom arrêtée plusieurs fois parce qu'elle mendiait avec son fils. Les juges avaient alors estimé que la privation de soins de la part de cette mère, qui mendiait par nécessité, n'était pas pour autant démontrée, mais qu'elle était davantage le fait de l'État qui la laissait vivre dans un tel dénuement.

Si les parents sont souvent stigmatisés pour cette activité à laquelle ils associent leurs enfants dans beaucoup de cas par manque de solution de garde en journée, il nous semble bien plus urgent de dénoncer les traumatismes liés à l'extrême précarité de leurs conditions de vie, aux expulsions de terrain, aux brutalités policières, aux arrestations... Les enfants, qui assistent à ces exactions des forces de l'ordre, sont particulièrement traumatisés.

Par ailleurs, lors des arrestations collectives, il arrive que tous les membres de la famille, y compris les enfants, soient arrêtés, placés en garde à vue et parfois conduits en centre de rétention.

A- Les enfants roms, massivement exclus de l'école ¹⁶¹

La présence en France d'enfants non scolarisés est problématique au regard des textes nationaux et internationaux dont la France est signataire. Face à l'ampleur du problème, rappeler le contenu de ces textes de façon détaillée nous permet de resituer la non-scolarisation comme une violation grave des droits de l'Enfant.

Convention Internationale des Droits de l'Enfant, Article 28

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

- a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;
- b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;
- c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;
- d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles;
- e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention.

Code de l'éducation

« L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans. » (Article L. 131-1)

« Le droit de l'enfant à l'instruction a pour objet de lui garantir, d'une part, l'acquisition des instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique et, d'autre part, l'éducation lui permettant de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle et d'exercer sa citoyenneté. **Cette instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement. » (Article L. 131-1-1)**

Constitution de 1946

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. » (**Préambule – Article 13**)

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels conclu à New York le 16 décembre 1966

« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » (Article 13)

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. » (Protocole n°1 – Article 2)

¹⁶¹ Pour une information plus complète sur l'exclusion des enfants roms de l'école en France, voir l'étude réalisée en 2009 au sein du CNDH Romeurope, dont sont extraites la plupart des données de ce chapitre :

Alexia Veriter, « La non-scolarisation en France des enfants roms migrants. Etude sur les obstacles à la scolarisation des enfants roms migrants en France », Janvier 2010

Même si les parcours sont divers, les associations membres de Romeurope qui interviennent sur le terrain auprès des Roms d'Europe de l'Est s'accordent à dire que les enfants roms des squats et bidonvilles présents en France peuvent être considérés en quasi-totalité comme non-scolarisés. Pour être précis, on peut dire que les **enfants non-scolarisés** dont il est question ici sont des enfants soumis à l'obligation scolaire (ayant entre 6 et 16 ans) et qui ne suivent pas de scolarité ou une scolarité tellement décousue qu'elle ne leur permet pas d'acquérir les fondamentaux en termes d'apprentissages scolaires.

Plusieurs cas de figure correspondent à cette définition :

Il y a tout d'abord les enfants qui se situent **complètement en dehors du circuit scolaire**. Ils vivent en France sans jamais avoir été inscrit à l'école. La plupart était scolarisé dans leur pays d'origine d'autres n'ont jamais été à l'école (en général il s'agit d'enfants qui n'étaient pas en âge d'être scolarisés avant de quitter leur pays d'origine, et qui ont connu de longs parcours migratoires).

D'autres enfants sont très **partiellement intégrés au système scolaire**. Ils peuvent parfois être considérés comme « scolarisés » par les pouvoirs publics car inscrits dans une école ou en cours d'inscription scolaire, même si de fait ils ne vont à l'école que très partiellement (inscription en cours d'année, attente très longue avant une affectation, interruption suite à une expulsion ou fréquentation très faible et irrégulière du fait des conditions de vie). La notion d'assiduité est très relative lorsque l'on parle des enfants roms. Par exemple à Lyon, ces enfants sont considérés comme « assidus » par les associations lorsqu'ils se rendent à l'école trois jours par semaine, donnant un aperçu de ce que peut être le taux de fréquentation scolaire moyen. La discontinuité des apprentissages lorsque l'année scolaire s'étale sur 3 ou 4 mois ou quelques jours par mois toute l'année, ne permet pas de considérer que ces enfants bénéficient d'un accès effectif à l'éducation.

Il y a enfin les cas d'enfants **déscolarisés**, qui ont été scolarisés une ou plusieurs années en France mais ont décroché de l'école, souvent définitivement (le plus fréquemment au moment du passage au collège).

Si l'exclusion du circuit scolaire peut toucher les enfants roms sur des laps de temps plus ou moins longs, dans l'immense majorité des cas, c'est toute l'enfance et l'adolescence qui se déroulent en dehors de l'école. Pour les quelques enfants répertoriés comme « scolarisés », il s'agit généralement d'une parenthèse, elle-même chaotique, entrecoupée par les absences et retards.

Ainsi, on peut considérer au total qu'**entre 5000 et 7000¹⁶² enfants roms présents en France aujourd'hui arriveront à l'âge de 16 ans sans avoir jamais ou presque été à l'école.**

¹⁶² En effet les enfants en âge d'être scolarisés représentent entre un tiers et la moitié des populations roms vivant en France en squat et bidonvilles, estimées entre 10 000 et 15 000 personnes. La quasi-totalité d'entre eux peut être considérée comme non-scolarisée, en fonction des différents cas de figure décrits.

Une étude réalisée en 2009 au sein du collectif Romeurope, a permis d'évaluer l'ampleur de la non-scolarisation des enfants roms sur différentes agglomérations (par recoupement des informations données par les différents acteurs : collectivités locales, Education nationale et associations). La colonne « enfants scolarisables » désigne le nombre estimé d'enfants de 6 à 16 ans. Ils représentent en général un tiers à la moitié de la population présente.

Etat de la scolarisation des enfants roms dans plusieurs villes de France durant l'année scolaire 2008-2009			
Agglomérations	Enfants scolarisables	Enfants inscrits au cours de l'année	Enfants effectivement scolarisés
Marseille	600	50	20
Lyon	159	92	35
Nantes (Terrains non conventionnés)	300	120	40
Nantes (Terrains conventionnés*)	73	73	73
Situation novembre 2009	Enfants scolarisables	Enfants inscrits	
Seine-Saint-Denis (hors MOUS*** de Montreuil, Bagnolet, St Denis, St Ouen et Aubervilliers)	1300	80**	
MOUS Montreuil	110	40	
Massy	100	7	

Lecture : La colonne « enfants inscrits au cours de l'année » désigne tous les enfants pour lesquels des démarches d'inscription ont été réalisées au cours de l'année scolaire. La dernière colonne, « enfants effectivement scolarisés » désigne les enfants qui étaient encore scolarisés à la fin de l'année scolaire, et qui ont suivi l'école avec un minimum d'assiduité (ces enfants sont généralement considérés comme assidus à partir de trois jours de présence par semaine).

*L'expression « terrains conventionnés » désigne les terrains sur lesquels résident des familles ayant passé un contrat avec Nantes Métropole, et qui bénéficient d'une stabilité de leur lieu de vie, d'aménagements sanitaires, d'un accompagnement scolaire, et autres aides, à la condition qu'elles s'investissent pour s'insérer, notamment en scolarisant leurs enfants.

**Données recueillies auprès de l'ASET 93

***Ces MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) très diverses dans leurs modalités, ont été mises en place pour un nombre limité de familles qui bénéficient d'une stabilité du lieu de vie et d'un accompagnement social

Cette exclusion de l'école en France fait écho à un phénomène grandissant dans les pays d'origine. En Roumanie, dont sont issus la majorité des enfants roms présents en France, sous les régimes communistes, tous les enfants étaient scolarisés, en moyenne de quatre à six années. Après la chute de ces régimes, malgré les dispositions législatives édictant l'école gratuite et obligatoire, sans discrimination, pour tous les enfants de nationalité roumaine, une déscolarisation progressive est observée liée à la non application de l'obligation scolaire, la perte d'emploi des parents, l'appauvrissement (qui ne permettait plus de supporter les frais liés à la scolarisation et rendait un apport économique des enfants nécessaires à la survie familiale) et la discrimination des enfants roms au sein des écoles (relégués dans des classes spéciales ou au fond de la classe, victimes de moqueries...).¹⁶³ Toutefois – et c'est un scandale au regard de la richesse comparée des deux pays – **les**

¹⁶³ Même si l'abandon et la non-scolarisation des enfants roms en Roumanie semblent s'atténuer ces dernières années, cela reste un phénomène important.

Voici les chiffres retenus dans un rapport de l'Open Society Institute (Equal Access to Quality Education For Roma, Romania, Monitoring report – 2007) Proportion d'enfants roms qui ont abandonné l'école ou qui ne s'y sont jamais inscrits (en 1992 et en 1998).

Age	Ayant abandonné :		Ne s'étant jamais inscrit	
	1992	1998	1992	1998
7-10	10,1	1,9	27,9	15,4
11-14	24,4	8,6	17,6	15,8

enfants roms sont bien plus souvent et bien mieux scolarisés en Roumanie qu'en France.

La scolarisation des enfants roms en Europe

Dans l'Union européenne, quand le point a été fait en 1985 pour 10 Etats, et étendu en 1988 à 2 nouveaux Etats :

- environ 30 à 40% des enfants fréquentaient l'école avec quelque régularité ;
- la moitié des enfants n'étaient jamais scolarisés ;
- un très faible pourcentage parvenait au seuil de l'enseignement secondaire ;
- les résultats, notamment l'usage courant de la lecture et de l'écriture, n'étaient pas en rapport avec la durée présumée de scolarisation, ce qui signifie que l'école ne jouait pas son rôle, même dans le domaine des apprentissages de base ;
- le taux d'analphabétisme chez les adultes dépassait souvent 50%, pour atteindre dans certains endroits 80% à près de 100%.

La situation n'a évolué que très lentement au cours des années suivantes, et ces mêmes tendances existent dans l'ensemble de l'Europe. Les chiffres indiquant dans certains Etats une fréquentation scolaire élevée ne signifient nullement une réussite qualitative à l'école comme moyen d'adaptation de la communauté rom à son environnement, et sont d'avantage l'expression d'une autosatisfaction et d'une volonté de valorisation des bienfaits supposés d'une politique.

(Jean-Pierre Liégeois, 2007)

L'auteur ajoute « Il est important de noter que 25 années après la recherche de 1984, la situation n'a pas sensiblement changé. » (Jean-Pierre Liégeois, 2009) en dépit du contexte de la mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2009)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe.

B- Les conséquences de l'exclusion de l'école

Les familles roms ont pour beaucoup conscience que la non-scolarisation de leur enfant compromettra leur accès au travail ; elles expriment leur inquiétude à ce sujet. Mais sans même envisager les perspectives d'insertion sociale par l'accès au travail, la non-scolarisation favorise avant tout l'émergence d'une génération de jeunes analphabètes qui n'auront de fait pas les outils pour être autonomes au sein de la société française. Il y a ici, sur le long terme, tous les éléments pour que se perpétuent la discrimination et le maintien des stéréotypes à l'encontre des populations roms.

Alexia Veriter, « La non-scolarisation en France des enfants roms migrants. Etude sur les obstacles à la scolarisation des enfants roms migrants en France », Janvier 2010

Denisa a 12 ans. Elle s'est installée avec sa famille il y a plus d'un an sur un squat à Marseille, mais cela fait déjà plus de 4 ans qu'ils sont en France. Avant de venir à Marseille sa famille était installée à Lyon, où Denisa a été scolarisée pendant 2 ans. Cela fait désormais plus d'un an que Denisa n'est pas allée à l'école, et quand on lui demande pourquoi elle a arrêté elle dit que ce n'est pas facile d'aller à l'école avec les expulsions. La famille de Denisa a en effet beaucoup de mal à se stabiliser : lorsqu'ils se sont installés ici après avoir été expulsés de leur squat à Lyon, c'était sans savoir combien de temps ils pourraient y rester ; bientôt ils vont devoir quitter leur squat, et les parents envisagent un éventuel retour à Lyon. Pourtant ce n'est pas l'envie de reprendre l'école qui manque à Denisa ; elle l'exprime avec enthousiasme : là-bas elle s'est faite des copines, elle a bien appris le français et beaucoup d'autres choses. Non seulement elle y a pris goût, mais elle a surtout pris conscience qu'aller à l'école était très important pour son avenir ; à la question de savoir pourquoi elle voudrait continuer d'y aller, elle répond avec gravité qu'elle ne pourra pas trouver un travail si elle ne va pas à l'école.

Par ailleurs, priver du rythme scolaire ces enfants confrontés en permanence à l'incertitude du lendemain (instabilité économique, instabilité du lieu de vie du fait des expulsions...) c'est leur retirer un repère spatio-temporel essentiel.

Pour les familles, l'école est aussi un des principaux lieux stables sur lequel elles s'appuient pour s'ancrer dans le tissu social en nouant des liens en dehors de la communauté.

Enfin, une augmentation significative est observée ces dernières années du nombre de jeunes roms qui, se distanciant des institutions, basculent vers des activités de rue : mendicité le plus souvent, mais aussi travail clandestin, petite délinquance ou encore prostitution.¹⁶⁴

C- Les principaux obstacles à l'accès à l'école

1) Les expulsions

Les expulsions des familles de leurs lieux de vie sont partout régulières, mais elles peuvent prendre sur certains départements une ampleur notable (cf. chapitre III-B)

Dans le parcours scolaire d'un enfant, une expulsion du lieu de vie, a des conséquences déterminantes :

A l'approche de la date d'évacuation du lieu, les enfants manifestent en classe des signes d'angoisse, ce dont les enseignants témoignent : agitation, manque de concentration, crises de larmes... Les semaines précédant l'expulsion sont en effet marquées par des visites policières régulières. Durant ces périodes les enfants ne sont parfois pas scolarisés car les familles se préparent au départ et craignent d'être séparées d'eux en cas d'expulsion (ce genre de situation s'est déjà produit).

L'expulsion est suivie d'un décrochage de l'école pour un temps plus ou moins long, parfois définitif, le temps que la famille retrouve un endroit où s'installer et qu'elle reprenne ses repères.

Cette mobilité subie justifie une réticence de certaines inspections académiques qui craignent d'ouvrir des classes et des moyens « pour rien » car ils savent qu'il est possible que les enfants quittent l'école quelques semaines après avoir intégré leur classe. De leur côté, les associations ont beaucoup de difficultés à accompagner les enfants dans la durée en sorte d'assurer la continuité de leur parcours scolaire. Enfin, certaines familles qui ont vécu une ou plusieurs expulsions ne veulent même plus faire de demande de scolarisation de peur d'attirer l'attention et d'être expulsées de nouveau.

La situation d'Alexandru, élève rom qui a dû changer deux fois de collège en un an suite à des expulsions est assez emblématique des contraintes subies par l'instabilité du lieu de vie des familles roms. La description de son parcours relatée ci-dessous par un membre de Médecins du monde et enseignant, montre à la fois les difficultés rencontrées dans les démarches administratives d'inscription (délais d'inscription très longs) et pour une fréquentation assidue au regard des conditions de vie sur les terrains et du contexte d'instabilité.

Témoignage d'un membre de Médecins du Monde, Nantes, Octobre 2009

« La famille d'Alexandru arrive à Nantes en avril 2007 et s'installe dans la périphérie ouest de la ville. Une demande de scolarisation est alors faite via les acteurs associatifs. Courant mai, Alexandru reçoit une convocation du CASNAV pour évaluer son niveau de lecture, d'écriture

¹⁶⁴ Hors la rue, Bilan des activités 2008 - Repérage et accompagnement vers le droit commun des mineurs étrangers en danger, isolés ou mal accompagnés - <http://www.horslarue.org>

et de maîtrise de la langue française. Les résultats l'orientaient en CLA-NSA mais le manque de place impose un cursus ordinaire. L'affectation de l'Inspection Académique arrive en octobre 2007 : l'établissement retenu est le collège de secteur situé à quinze minutes du terrain où se sont établies les familles.

Les débuts se passent relativement bien : aménagement de l'emploi du temps, renfort des cours de français, mise en place de soutien scolaire. En décembre, les familles sont expulsées du terrain et s'installent dans la périphérie Est. Désormais, pour aller à l'école, Alexandru a plus d'une heure de transport. La direction et l'équipe éducative du collège décident de prendre en charge son abonnement mensuel grâce aux fonds sociaux du collège. Mais les absences et les retards d'Alexandru, assez exceptionnels les premiers mois, s'intensifient. Les causes sont rapidement identifiées. D'une part le nouveau terrain est totalement insalubre (15 à 20 cm de boue pour accéder aux caravanes) et beaucoup de parents, dont ceux d'Alexandru, ont honte d'envoyer leurs enfants souillés à l'école. D'autre part, il apparaît que plusieurs chauffeurs de la ligne de bus refusent de desservir l'arrêt jouxtant le terrain (la grande majorité des enfants et des adultes circulant sans titre de transport). Face à ces obstacles, une demande est adressée en mai 2008 à l'Inspection Académique pour trouver un collège plus proche du nouveau terrain. La nouvelle affectation parvient en octobre, Alexandru est de nouveau à vingt minutes du collège. Mais huit mois plus tard, une nouvelle expulsion a lieu, obligeant les familles à quitter le terrain pour retourner à quelques mètres de leur premier site, dans la périphérie Ouest. Le collège d'Alexandru se retrouve donc une nouvelle fois à l'opposée de son domicile. Une nouvelle demande de changement de collège est adressée à l'Inspection Académique. La demande, facilitée par une installation en appartement de la famille, est acceptée. A la rentrée 2009, Alexandru réintègre son collège d'origine. Ce contexte a eu de lourdes conséquences sur la scolarité d'Alexandru: perte de repères scolaires déjà fragiles, absentéisme tendant à la déscolarisation selon les périodes, perte des acquis (ainsi en novembre 2008, Alexandru revenait au niveau qu'il avait octobre 2007). »

2) Les refus et retards d'inscription scolaire

102

Le déni de la présence des Roms s'exprime surtout à l'échelle des communes, qui sont les premières concernées par leur accueil, et pour qui la présence des Roms cristallise également des enjeux électoralistes. Certaines mairies l'expriment clairement : accepter de scolariser les enfants roms signifierait accepter qu'ils s'installent sur le territoire communal. L'école est en effet le lieu où les familles roms peuvent nouer des liens avec les autres habitants de la commune, se faire connaître des services sociaux...

a) Des refus d'inscription parfois assumés en tant que tels

Les refus sont parfois directs. C'est ainsi parfois le caractère illégal ou dangereux de l'occupation du squat ou du terrain où vivent les familles que les mairies prétendent ne pas vouloir cautionner en acceptant d'inscrire les enfants à l'école. Il arrive dans d'autres cas que l'absence de classe spécialisée pour l'accueil des élèves non-francophone serve de prétexte à l'impossibilité d'accueillir l'enfant dans les écoles de la commune. Fréquemment encore, lorsque les familles s'installent sur des espaces limitrophes entre deux voire trois communes, les différentes communes renient la propriété de ce terrain afin de se déresponsabiliser des obligations qui leur incombent.

Témoignage de la section LDH des Yvelines, Octobre 2009 : Faire sa rentrée en 2009 dans les Yvelines

Environ 70 personnes campent entre les communes de C et de T. Cette dernière commune a été contrainte depuis une délibération de la HALDE (2009-233) en juin 2009 de scolariser les enfants roms. Mais à la rentrée, ces deux communes voisines de C et T ne semblent pas en avoir tiré d'enseignement.

« La famille B. est arrivée sur le terrain quelques jours avant la rentrée scolaire. Ils habitaient auparavant dans un autre département et les enfants (2 enfants d'âge collège, 4 de primaire et une de maternelle) ont tous déjà été scolarisés et sont francophones. Une inscription des

enfants à C a été tentée (plus proche), mais la responsable du service de la scolarité a exigé que la famille ait une domiciliation administrative sur C. La famille est alors allée à la mairie de T pour demander une inscription scolaire sur T, suivie éventuellement d'une dérogation pour aller à C mais le service de la scolarité de T a répondu à la famille qu'il fallait qu'ils aillent s'inscrire à C, où se trouvait leur caravane.

La carte IGN indiquant bien que le campement actuel se trouve sur T, la Ligue des Droits de l'Homme a recontacté le service scolarité de T, mais qui lui aussi exige une domiciliation sur T sachant très bien que les familles qui vivent sur le terrain ont des domiciliations postales dans différentes associations de la région, mais pas à T, et que seule la municipalité pourrait accorder une domiciliation administrative aux familles. »

Communiqué SUD Education Finistère - Les enfants roms ont leur place à l'école de la République ! dimanche 18 octobre 2009

La scolarisation à l'école publique des enfants roms, hébergés sur la commune de Loperhet, n'est toujours pas effective aujourd'hui, car empêchée par le maire de la commune qui refuse leur inscription. Le maire de Loperhet s'abrite derrière une « décision » de la préfecture du Finistère.

Au lieu de cela, les institutions (Etat, commune et Education nationale) cherchent à mettre en place un dispositif avec un enseignant qui viendrait à mi temps, sur la base du bénévolat, faire classe dans le centre où sont hébergés les enfants.

Pour SUD éducation, cette solution d'une classe unique composée uniquement d'enfants roms, sur leur lieu de vie (et donc hors du bourg) n'est pas acceptable : c'est un "bricolage pédagogique" qui n'est satisfaisant ni en terme d'apprentissage, d'intégration ou de socialisation des enfants. Mais surtout, les institutions contribuent à ostraciser les enfants roms qui pourtant, comme tout les enfants résidents sur le territoire français, ont leur place à l'école de la République, aux cotés des enfants de leur âge.

L'inscription des enfants à l'école est de la seule prérogative du maire de Loperhet. Comme la loi l'y oblige, et quelques soient les « décisions » préfectorales, il doit prendre ses responsabilités politiques et accepter l'inscription des enfants roms à l'école publique.

103

b) L'exigence abusive de documents, dont notamment une domiciliation administrative

Mais les refus s'expriment aussi à travers des stratégies de contournement plus complexes, dont notamment l'exigence de documents administratifs que les familles peuvent difficilement fournir et qui ne sont exigés que pour les enfants roms. En droit, seuls deux documents sont indispensables pour inscrire un enfant à l'école : un document d'état civil (passeport ou carte d'identité ou livret de famille ou copie d'extrait d'acte de naissance) et un carnet de santé (ou un certificat) avec les vaccinations à jour (ou en cours pour l'élémentaire). Mais les familles roms se voient demander toute sorte de documents : la présentation de radios des poumons était ainsi durant un temps posée comme condition à l'inscription scolaire des enfants roms à Marseille en 2008-2009, ou encore des certificats de responsabilité parentale.

Presque systématiquement pour les familles vivant en squat ou bidonville, une domiciliation administrative par un organisme agréé est requise. Certes, « pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur, la justification du domicile PEUT être exigée »¹⁶⁵. Mais cela signifie d'une part que l'administration n'est pas OBLIGÉE de la demander, notamment lorsque cela entrave ou retarde manifestement l'entrée des enfants à l'école. Dans ces situations, le principe de l'affectation immédiate dans les écoles (décrit plus bas) doit s'appliquer et les justificatifs manquants doivent pouvoir être remis ensuite.

¹⁶⁵ Décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 (Article 6)

D'autre part, dans le cas des personnes « sans domicile stable », c'est-à-dire ne disposant pas d'une adresse postale fiable, il n'est en aucun cas indiqué que ce justificatif de domicile doit nécessairement être une attestation de domiciliation administrative. Il est bien mentionné dans l'article L131-1 du Code de l'Éducation que la Maire doit scolariser les enfants qui RESIDENT sur sa commune ; ce qui ne signifie pas qu'ils doivent y avoir élu domicile auprès du CCAS (Centre communal d'action sociale) ou d'une association agréée¹⁶⁶.

Aussi, tout moyen de preuve du lien avec la commune doit pouvoir être accepté et il semble possible ici de s'appuyer à titre indicatif sur les exemples énumérés par la circulaire relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable : preuve des démarches de la famille auprès d'une association ou d'une institution présente sur la commune ; preuve de liens familiaux ou amicaux ; bénéfice d'une action d'insertion sur la commune...¹⁶⁷ Certaines communes appliquent d'ailleurs déjà ce principe en acceptant de simples attestations sur l'honneur du lieu de résidence de la part des parents ou bien une attestation d'une association.

Ceci ne dédouane pas par ailleurs, comme c'est encore trop souvent le cas, les CCAS de respecter leur obligation de procéder à la domiciliation administrative des familles en habitat précaire sur leur commune, afin de leur permettre d'avoir une adresse pour faire valoir leurs droits sociaux notamment en matière d'assurance maladie.

c) Des lenteurs injustifiées dans les démarches d'inscription et d'affectation

Le délai habituel entre une demande d'inscription et l'entrée en classe de l'enfant dépasse rarement une semaine. Pour les enfants roms, il est en moyenne de deux mois. Selon les lieux, le traitement de leur demande semble nécessiter, au niveau de l'inscription en Mairie ou de l'affectation dans une classe par l'Inspection d'académie, un processus de concertation et une programmation spécifique.

104

En mairie, des rendez-vous préalable sont parfois imposés, qui n'ont pas lieu d'être pour les autres élèves. Il est fréquent que l'acceptation de leur inscription soit directement soumise à l'avis des élus.

Au niveau de l'inspection d'académie, lorsqu'un nombre important d'enfants demande à être inscrit simultanément, il est compréhensible qu'un certain temps soit nécessaire avant d'arriver à affecter tous les élèves, notamment si cela nécessite l'ouverture d'une classe. Ce qui pose problème est d'une part que ce délai est parfois excessivement prolongé et qu'aucun accueil provisoire n'est proposé aux enfants dans l'attente. Ces délais sont encore plus longs pour les élèves de collège, qui doivent passer des tests de niveau au Centre d'Information et d'Orientation, et pour qui les places en classes d'accueil sont souvent encore plus restreintes. Le retard d'affectation des enfants est pour certaines académies lié à une réticence, qu'elles expriment ouvertement, à accorder des moyens pour la scolarisation des enfants roms, dans la crainte qu'ils ne soient expulsés peu de temps après, provoquant parfois la fermeture d'une classe.

Des délais d'affectation abusivement longs ont par exemple été dénoncés dans l'agglomération nantaise où des jeunes étaient en attente d'affectation pendant six mois, voire un an. En Seine-Saint-Denis, l'inspection d'académie déclare faire des efforts pour

¹⁶⁶ « Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire » (Code de l'Éducation L131-1)

¹⁶⁷ Circulaire N°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable aux CCAS ou CIAS

réduire ces délais à trois semaines pour l'affectation de groupes d'enfants. Ceci reste encore très long si l'on y ajoute les démarches d'inscription en Mairie et si l'on tient compte du fait que les enfants ne bénéficient d'aucune affectation provisoire durant ce temps là.

Il est rarissime de voir appliquer le principe de l'affectation immédiate dans les écoles de tous les enfants présents sur la commune. Les circulaires de l'Education nationale rappellent pourtant que quelles que soient les difficultés de la famille à rassembler les documents nécessaires aux démarches d'inscription, l'enfant doit entrer à l'école immédiatement et son dossier sera complété par la suite.¹⁶⁸

De même l'impossibilité absolue d'accueillir un enfant dans une école implique une procédure d'urgence, très éloignée des mois d'attente que l'on constate lorsqu'il s'agit d'enfants roms.¹⁶⁹

Sans préjuger dans tous les cas de l'intention des pouvoirs publics à travers ces retards, il est parfois manifeste qu'il s'agit de gagner du temps pour permettre à une procédure d'expulsion du lieu de vie d'aboutir avant que les enfants aient intégré l'école.

Témoignage d'un membre du MRAP et de Romeurope Val-de-Marne

Un certain nombre de familles, suivies par le Secours Catholique de Paris, expulsées d'un terrain qu'elles occupaient à Paris, ont squatté différents lieux dans deux communes du Val-de-Marne.

Sur l'une d'elle, où s'était installée une famille avec 8 enfants en squat, le Secours Catholique de Paris est immédiatement intervenu début novembre pour scolariser 6 des enfants, 2 en collège, 4 en primaire.

Le service des inscriptions scolaires à la mairie, a usé de différents prétextes pour retarder les inscriptions de ces derniers :

- Refus de prendre en compte les domiciliations à la Diaconie.
- Mise en cause des déclarations sur l'honneur des accompagnants du Secours Catholique sous prétexte qu'ils venaient de Paris.
- Evocation de la soi disant nécessité d'avoir l'accord d'une commission d'élus.

Le MRAP local est intervenu auprès de l'élue responsable de l'éducation. Celle-ci, peu soucieuse de voir la municipalité, accusée publiquement, de refuser d'inscrire des enfants à l'école, a fait le nécessaire pour que cette inscription soit effective, après qu'une militante du MRAP se soit portée garante de la famille. Les enfants sont donc rentrés à l'école après les vacances de Noël et ils sont très contents.

Ces obstacles administratifs ont quand même créé un retard de 2 mois. Il est regrettable qu'il ait fallu la mobilisation d'acteurs associatifs (MRAP et Secours catholique) pour obtenir une décision qui est pourtant inscrite dans la loi. On peut se demander si, sans ce soutien, la famille aurait eu le courage de continuer les démarches seule.

¹⁶⁸ « Pour l'école primaire, selon les dispositions de la circulaire n° 91-220 du 30 juillet 1991, même si la famille ne peut pas, lors de la demande d'inscription à l'école, présenter un ou plusieurs des documents nécessaires, l'enfant doit bénéficier d'un accueil provisoire, dans l'attente de la présentation, dans les plus courts délais, de ces documents qui permettront d'effectuer l'inscription de l'enfant à l'école. » (Circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002)

¹⁶⁹ « Au cas où le directeur d'école se trouverait dans l'impossibilité absolue d'admettre l'enfant par manque de place dans l'école, il conviendra qu'un rapport soit adressé, dans un délai maximum de trois jours, par la voie hiérarchique, à l'inspecteur d'académie du département. Celui-ci en informera le préfet et prendra toutes dispositions utiles pour rendre cet accueil possible. » (Circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002)

Extrait de l'étude « La non-scolarisation en France des enfants roms migrants. Etude sur les obstacles à la scolarisation des enfants roms migrants en France », Alexia Veriter, Romeurope, Janvier 2010

A Nantes, les associations dénoncent des délais d'affectation allant jusqu'à six mois, parfois même un an d'attente. Elles estiment un délai d'attente moyen de trois mois avant affectation. Les classes spécialisées sont surchargées, à tel point que les CLA ont divisé leur année scolaire en deux : un premier groupe d'élèves est scolarisé de septembre à janvier, et un second groupe de janvier à juin. L'inspection académique ne juge pourtant pas nécessaire l'ouverture d'une autre CLA sur la commune. Elle est confrontée pour sa part au problème d'assiduité et de décrochage des élèves après l'ouverture de classes. Quant aux délais d'attente pour les affectations, le Casnav signale qu'elles sont faites très rapidement par l'inspection académique (une à deux semaines), et que c'est donc à la mairie que revient la responsabilité de ces délais. Le service éducatif aurait quant à lui déjà rappelé l'inspection académique à l'ordre afin qu'elle raccourcisse ses délais d'affectation (d'après les associations).

d) Des affectations éloignées du lieu de vie des familles

Les familles peuvent également être découragées de scolariser leurs enfants par des affectations dans des établissements très éloignés du lieu de résidence ou par l'absence de prise en compte des critères de fratrie. Ainsi, le père d'une famille rencontrée à Nantes dans le cadre de l'étude précitée, expliquait que ses trois enfants étaient scolarisés dans trois établissements différents, très éloignés, de sorte qu'il lui était impossible d'amener et de rechercher ses enfants à l'école à l'heure.

e) L'absence de démarche active en direction des enfants pour lesquels personne n'a effectué de démarches d'inscription

Le Code de l'Education donne aux Maires la responsabilité de recenser tous les enfants résidant sur sa commune et soumis à l'obligation scolaire.¹⁷⁰ Or il n'arrive jamais que les municipalités aient une démarche active en direction d'enfants, dont elles ne peuvent pourtant pas ignorer la présence sur leur commune (leurs lieux de vie sont souvent très visibles et régulièrement contrôlés par la police municipale) et dont elles savent qu'ils ne sont pas inscrits à l'école. A la Direction de l'éducation de la ville de Marseille, la réponse est la suivante : « La mairie n'a ni les moyens ni les outils juridiques, dans une ville aussi grande que Marseille, pour contrôler tous les enfants afin de savoir s'ils sont scolarisés. Il faudrait alors une police spéciale ! ».

Certaines villes ont cependant déjà tâché d'assumer leurs responsabilités en matière de contrôle de l'obligation scolaire...Ce fut le cas de Nantes par exemple, qui a dressé plusieurs années consécutives la liste de tous les enfants scolarisables présents, sur les terrains conventionnés comme sur les terrains dits « sauvages ». Le service éducatif de la mairie

¹⁷⁰ Article R131-3 du Code de l'Education : « Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire. Sont mentionnés sur la liste les noms, prénoms, date et lieu de naissance de l'enfant, les noms, prénoms, domicile, profession des personnes qui en sont responsables.

La liste scolaire est mise à jour le premier de chaque mois. Pour en faciliter l'établissement et la mise à jour, les directeurs des écoles ou les chefs des établissements scolaires, publics ou privés, doivent déclarer au maire, dans les huit jours qui suivent la rentrée des classes, les enfants fréquentant leur établissement. L'état des mutations sera fourni à la mairie à la fin de chaque mois. Les conseillers municipaux, les délégués départementaux de l'éducation nationale, les assistants de service social, les membres de l'enseignement, les agents de l'autorité, l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale ou son délégué ont le droit de prendre connaissance et copie, à la mairie, de la liste des enfants d'âge scolaire. Les omissions sont signalées au maire, qui en accuse réception. »

disposait ainsi d'une liste sur laquelle était renseigné le nom de chaque enfant, son lieu de résidence, sa date de naissance, son niveau scolaire, les prévisions de tests Casnav, l'école ou le collège dans lequel ils ont été affectés. Aujourd'hui, la ville de Nantes a changé de politique vis-à-vis de l'accueil des populations roms, et elle ne prend plus en considération les familles résidant sur les terrains dits « sauvages ». Seuls les enfants des familles faisant partie du projet d'accueil de la ville de Nantes bénéficient de l'attention de la mairie pour les inscriptions, affectations, et accompagnement vers la scolarisation. Une association missionnée par le Conseil Général est chargée des inscriptions scolaires des autres enfants. A Montreuil, la mairie a également procédé à un recensement des enfants scolarisables, mais comme à Nantes, elle ne s'est intéressée qu'aux familles participant au programme d'insertion (MOUS). Ce recensement a permis de faire venir le Casnav sur les terrains afin de passer les tests pour les affectations. Les autres enfants présents sur la commune sont restés quant à eux en dehors de ces mesures.

De même, les inspections académiques, par ailleurs immédiatement responsable de signaler les cas de non respect de l'obligation scolaire¹⁷¹, ne semblent pas se sentir directement concernées par le fait qu'un nombre important d'enfants roms ne sont pas scolarisés sur leur circonscription. Si certaines font des efforts pour obtenir des moyens et réduire les délais d'affectation des enfants, elles attendent toujours d'être sollicitées par les associations qui leur font remonter les besoins.

La construction du projet de scolarisation et l'accompagnement dans toutes les démarches repose ainsi uniquement sur les associations en contact avec les familles roms. Mais l'accès à l'école n'est souvent pas leur objet premier et leur action repose sur quelques bénévoles, absorbés par bien d'autres urgences. Ces derniers en arrivent donc à sélectionner en priorité les enfants pour lesquels l'inscription a plus de chance d'être suivie d'une fréquentation régulière, du fait de conditions matérielles et de résidence plus stables de la famille ou de l'expression d'une « motivation » pour l'école de la part des parents. Quant aux familles qui restent inconnues des associations, comme il en existe évidemment beaucoup, leurs enfants n'ont aucune chance de mettre un jour un pied dans l'institution scolaire.

3) L'absence de réponse aux besoins fondamentaux d'enfants vivant en situation d'extrême précarité

a) L'impact des conditions de vie sur l'assiduité scolaire

Maintenir une hygiène corporelle et vestimentaire avec un accès très limité à l'eau relève parfois de l'impossible, notamment en hiver quand il n'y a pas d'eau chaude pour se laver, que les terrains sont boueux, et que le linge n'a pas le temps de sécher d'un jour à l'autre (souvent, seulement un point d'eau pour toutes les familles du même terrain ou du même squat, situé à distance, ne fournissant pas toujours de l'eau potable, et encore moins de l'eau chaude). Par ailleurs les terrains occupés ne sont pas toujours bétonnés, et sur certains la boue monte jusqu'aux mollets par temps pluvieux. Certains parents ne veulent pas envoyer leurs enfants souillés à l'école. Ce sentiment de honte constitue parfois une clé importante de compréhension du comportement des familles à l'égard de l'institution scolaire. Ainsi en hiver et par temps de pluie les enfants sont bien plus absents. Une institutrice rencontrée à Marseille constatait que les problèmes d'hygiène corporelle et de vestimentaire se posent dès la fin du mois d'octobre. Les répercussions sur l'intégration des

¹⁷¹ Article L131-9 du Code de l'Éducation ; Titre III : L'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires - Chapitre Ier : L'obligation scolaire « L'inspecteur d'académie saisit le procureur de la République des faits constitutifs d'infraction aux dispositions du présent chapitre, sauf dans le cas où il a sollicité du président du conseil général la mise en œuvre d'un contrat de responsabilité parentale. »

élèves se font alors sentir, avec des remarques des autres élèves sur leur mauvaise odeur, ou encore des remarques des autres parents d'élèves.

Témoignage d'un membre de l'association CLASSES, Lyon, Octobre 2009

Dans la journée du jeudi, le directeur et une enseignante de l'école F.- qui accueille 9 enfants en maternelle et élémentaire CLIN vivant sur le terrain de G. - me téléphonaient pour me dire qu'aucun enfant n'était présent à l'école ce jour. Je leur ai dit que je passerai le soir. [...] Le soir, toutes les familles étaient là, les enfants pataugeaient dans une terre glaise qui collait aux chaussures, plusieurs enfants étaient pieds nus, ils étaient tous maculés de cette boue jaune sur leurs vêtements mouillés, elle passait par dessus les bottes des plus petits qui avaient la chance d'avoir des chaussures. Aussi, j'ai avalé ma salive lorsque je leur ai dit : « Pourquoi n'étaient ils pas à l'école aujourd'hui ? Ils sont mieux à l'école que là, ils auront un repas chaud au moins, demain il faut que tous soient à l'école ». Les parents m'ont répondu « Oui, ils iront demain ». Je savais très bien que cela n'était pas possible, aucun vêtement ne pouvait être sec et que dire propre ! Leur cabane est leur seule protection, quelques planches, des plastiques divers de récupération. [...] Vendredi matin, j'avais rendez-vous avec les parents de deux enfants qui devaient aller passer des tests au collège T. à Vénissieux. En arrivant, je ne voyais pas un seul des parents, je dis à Andreï qui m'attendait « Et ton père ? » ; « Il a été accompagner mon frère à l'école » m'a-t-il dit. Et bien tous les enfants étaient partis à l'école, accompagnés par les pères. L'après midi revenant vers 16h30 d'un autre squat, je me suis arrêtée à l'école sachant que je verrai peut être les parents et les enseignants. Trois pères étaient assis sur le muret, attendaient leurs enfants qui sont sortis de l'école, aussi bien les pères que les enfants, ils étaient tout propres ...

Témoignage des familles du terrain de la Beaujoire - Nantes, 18 mars 2010 – Propos recueillis par le collectif Romeurope Nantes

« Nous voulons que nos enfants soient inscrits à l'école, mais comment les présenter là-bas non-lavés, affamés, fatigués ! »

108

De même, faire ses devoirs dans un foyer souvent surpeuplé, mal chauffé ou non chauffé, et pas toujours éclairé n'est quasiment jamais envisagé : l'accès à l'électricité est également très restreint, et les recours utilisés par les familles pour se chauffer, s'éclairer, faire la cuisine, etc., (générateur d'électricité, branchements illégaux, bougie...) les exposent fortement à des risques d'incendie. L'assiduité et la disponibilité d'esprit ne peut donc pas être la même pour ces élèves. Les enseignants d'une manière générale le comprennent assez bien ; certains se rendent même sur les terrains ou les squats des familles afin de rencontrer les parents et découvrir les conditions dans lesquelles ils vivent.

Pour certains enfants, le mauvais état de santé et les carences alimentaires ont un impact direct sur les capacités de concentration ou sont à l'origine d'un absentéisme important. Du fait des difficultés d'accès à l'AME (cf. chapitre protection sociale), certains handicaps visuels ou auditifs ne sont pas traités. Enfin, la promiscuité sur les lieux de vie favorise la diffusion des maladies contagieuses. Ainsi lorsqu'un enfant est malade, de nombreux autres tombent bien souvent malades à leur tour, et ceux qui sont scolarisés sont absents de l'école.

Extrait de l'étude « La non-scolarisation en France des enfants roms migrants. Etude sur les obstacles à la scolarisation des enfants roms migrants en France », Alexia Veriter, Romeurope, Janvier 2010

Une institutrice à Lyon décrivait ainsi quel était le quotidien d'une de ses élèves qui après une expulsion dormait par terre pendant plusieurs semaines dans un squat, et qui était pourtant présente en classe au même titre que les autres élèves. Elle ajoutait, « Ces enfants ne vivent pas sur la même planète que nous, d'autant plus si à la question du logement s'ajoute celle de la mobilité ». D'autres de ses élèves vivaient à la rue, ou dormaient dans leurs voitures suite aux expulsions. Pour finir, elle s'indignait, « et pourtant ces enfants ont aussi le droit d'apprendre ». Selon elle, et selon de nombreux autres acteurs rencontrés les conditions de vie des enfants influent beaucoup sur leurs apprentissages, leurs attitudes à l'école.

b) Le décrochage scolaire lié aux difficultés de transport

L'école est souvent éloignée pour les enfants Roms, soit car leur famille occupe un terrain ou un squat situé en périphérie de la ville, soit car ils veulent poursuivre leur scolarité dans le même établissement après avoir été expulsé d'un terrain ou d'un squat, soit encore que la mairie a voulu répartir les enfants roms sur différents établissements dans la ville (c'est le cas à Nantes, où il a été décidé de ne pas affecter plus de cinq enfants roms par école ; cette décision n'est plus trop respectée aujourd'hui, mais les critères géographiques ne sont plus pris en compte du fait de la mobilité subie des familles). Cela pose deux types de difficultés : celui de la mise en place de transports scolaires desservant leur lieu de vie et celui du financement des transports. On observe que beaucoup d'enfants arrêtent leur scolarisation du fait de l'éloignement de leur établissement scolaire. Les temps de transport peuvent être très longs : à Nantes la moyenne de temps de transport pour les enfants scolarisés est de 45 minutes.

Ces transports représentent un investissement financier pour les familles. Ils sont souvent pris en charge pour les collégiens (grâce aux fonds sociaux collégiens), mais ce n'est pas le cas pour les élèves d'écoles élémentaires. Même lorsque les transports sont financés, les frais des accompagnateurs ne sont jamais pris en charge.

Parfois ce sont les associations qui trouvent des solutions pour répondre à l'absence de subventions ou de gratuité des transports, or ces arrangements ne représentent pas de solution durable. Ponctuellement, des aides sont accordées aux familles (par des collectivités ou des associations) pour les frais d'essence de l'une des personnes du groupe familial qui a une voiture et accepte de conduire les enfants à l'école.

Dans l'agglomération lyonnaise, l'association CLASSES prend en charge les transports des élèves afin de leur permettre de fréquenter la même école toute l'année, malgré les expulsions. Pour cela, l'association a passé des accords avec le syndicat des transports (SYTRAL) en sorte que les élèves accompagnés par le collectif CLASSES bénéficient d'un tarif mensuel de 8,20€ / mois, mais une partie reste à la charge de l'association qui ne reçoit aucune subvention.

109

La fraude des enfants dans les transports a déjà eu des conséquences graves. A Nantes par exemple, deux chauffeurs sur trois d'une ligne de bus ne s'arrêtaient plus à certains arrêts à proximité d'un terrain occupé par des Roms dès qu'il y avait des Roms, puisque ces derniers ne payaient pas leurs titres de transport. Les enfants étaient parfois accompagnés jusqu'à leur école par les contrôleurs du bus. Une trentaine d'enfants avaient donc des difficultés pour se rendre dans leur établissement scolaire.

Malgré l'éloignement fréquent, les cas ne sont pas rares d'enfants relativement assidus à l'école : on peut citer à titre d'exemple sur l'année scolaire 2009-2010 un groupe d'enfants scolarisés à Bobigny, qui a dû s'installer à St Denis suite à un incendie fin mai qui a coûté la vie à l'un d'entre eux, et qui, après une interruption forcée, a repris l'école (certes pour un temps court en raison de l'arrivée des vacances) en faisant le trajet de Saint Denis à Bobigny.

Aix-en-Provence – Témoignage de Rencontres tsiganes 1er septembre 2009

13 enfants Roms du plateau de l'Arbois sont inscrits dans les écoles d'Aix. Le service de transport scolaire, sous la responsabilité de la Communauté du pays d'Aix refuse de prendre en charge ces enfants pour des questions de sécurité. Interventions diverses, lettre à la mairie. Pour l'instant rien à faire. Ces enfants n'iront pas à l'école contrairement à l'obligation qui leur en est faite par la loi.

c) La difficulté à régler les frais de cantine

Le repas servi à la cantine est souvent l'unique plat chaud et complet de la journée.

Dans le secondaire, il existe un fonds de cantine scolaire pour permettre aux élèves issus de milieux défavorisés de fréquenter la cantine de leur établissement. Les familles doivent en faire la demande auprès d'une assistante sociale, mais il arrive que ce fonds soit déjà épuisé.

Au primaire, les tarifs de la cantine sont généralement calculés en fonction des revenus des familles (entre 0,15 € et 3,50 € par jour environ). Il s'agit d'une décision locale très variable d'une commune à l'autre. Si certaines municipalités accordent la gratuité ou le tarif minimal au vu de l'absence de ressources des familles, d'autres appliquent le tarif le plus élevé car les familles n'ont aucun document pour prouver l'absence de ressources (avis d'imposition notamment).

Certaines communes refusent d'appliquer la gratuité mais laissent courir les dettes des familles. Les familles accumulent alors les factures impayées, ce qui est source d'inquiétudes pour certaines, qui ne savent pas si elles pourront toujours envoyer leurs enfants à l'école. Bien que les enfants ne se voient pas refuser l'accès à la cantine, il est probable que le fait que ces factures restent impayées crée des réticences de la part des mairies pour inscrire des groupes d'enfants à l'école (notamment en Seine Saint Denis, d'après l'ASET 93). Envisager que les familles aillent chercher les enfants à l'école sur le temps de midi est quasiment impossible, ou alors au risque de ne pas revoir les enfants l'après-midi. Le décrochage scolaire est ainsi à peu près certain lorsque les enfants n'ont pas accès à la cantine.

110

Extrait de l'étude « La non-scolarisation en France des enfants roms migrants. Etude sur les obstacles à la scolarisation des enfants roms migrants en France », Alexia Veriter, Romeurope, Janvier 2010

Bianca est mère de deux enfants, un garçon de 6 ans et une fille de 2 ans, qui est restée en Roumanie chez ses grands parents le temps que la famille se stabilise. Avec son mari et leur fils ils vivent à Montreuil, et feront peut-être partie des familles sélectionnées pour faire partie du programme MOUS de relogement. Quand nous la rencontrons, elle rentre de sa journée de travail ; Bianca vend des journaux tous les jours pour subvenir aux besoins de la famille. Aujourd'hui elle a gagné 15 euros, ce qui n'est pas suffisant selon elle. Avec 15 euros, ils auront effectivement des difficultés pour se nourrir. Malgré ces difficultés quotidiennes elle envoie son fils à l'école. Là bas il y apprend le français. La scolarisation de son fils serait impossible à envisager si la famille ne bénéficiait pas d'aides pour l'habillement et les fournitures scolaires, ainsi que pour la cantine. Cependant les conditions de vie difficiles de la famille (installée dans une cabane) ne garantissent pas à l'enfant un accès effectif à la scolarisation : carences alimentaires, humidité, froid et promiscuité au sein du logement ne sont pas des conditions favorisant la réussite scolaire.

d) La faible mobilisation des aides sociales liées à l'enfance et à la scolarisation

L'immense majorité des familles vivant en squat et bidonville n'ont pas accès aux prestations de la CAF (cf. chapitre sur la protection sociale). La conséquence immédiate dans certains cas est de rendre l'apport économique des enfants indispensable à la survie familiale. Ceux-ci sont donc toute la journée en quête de ressources (mendicité, contribution aux activités économiques) au lieu d'être à l'école. C'est seulement du côté des aides extra-légales des

collectivités locales qu'un soutien financier peut être attribué pour pallier aux difficultés matérielles relevées plus haut.¹⁷²

Au niveau communal ou intercommunal, des aides spécifiques peuvent être accordées par les caisses des écoles pour faire face aux frais liés à la scolarisation des enfants, et plus largement à leurs besoins sociaux, culturels, sanitaires.¹⁷³ Mais ces aides, souvent ponctuelles, sont en général très insuffisantes pour répondre aux besoins.

Le dispositif de l'Aide à l'Intégration Scolaire (AIS), mis en place par la Ville de Lyon, semble pouvoir servir d'exemple. Depuis 2003, ce dispositif a été instauré pour faciliter l'accès à la scolarisation des enfants des familles les plus démunies, indépendamment des critères de nationalité. Ce dispositif ne concerne que les personnes dont les ressources sont inférieures aux minimas sociaux et qui ne perçoivent pas les allocations familiales. L'AIS assure aux familles la prise en charge de la scolarité en contrepartie de leur investissement dans la scolarisation.

Cela concernait d'abord les frais liés à la cantine, aux centres de loisirs, aux classes transplantées, et depuis 2006 l'aide a été élargie à la prise en charge des transports ainsi qu'une partie des frais de scolarité (bons de 50 euros pour les maternelles, et 100 euros pour les primaires). L'AIS est accordée quelque soit le moment de la demande dans l'année scolaire. Elle concernait au départ 600 enfants ; au début du mois de septembre 2009, elle n'en concernait qu'à peu près 200 (cette baisse s'explique par l'amélioration des conditions sociales de nombreuses familles, et par le fait qu'il y ait moins d'arrivées de populations en difficulté sur la ville). La ville de Lyon permet aussi par ce biais l'accès aux activités extra-scolaires par le biais de l'aide aux vacances (CCAS), qui donne la possibilité aux enfants de participer à des colonies de vacances. Plusieurs enfants roms en ont bénéficié et l'expérience a été très positive.

De même les dispositifs de réussite éducative (appelés aussi " programmes de réussite éducative ")¹⁷⁴, qui peuvent apporter, hors temps scolaire, des moyens et des outils pour donner des chances de réussite aux élèves présentant des signes de fragilité, sont encore trop rarement utilisés pour mettre en place, notamment au titre de la lutte contre le décrochage scolaire, les conditions matérielles pour une scolarisation continue des enfants

¹⁷² « Les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les caisses des écoles peuvent faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente. » (Article L533-1 code de l'Education)

¹⁷³ « Une délibération du conseil municipal crée, dans chaque commune, une caisse des écoles, destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille. Les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré. A cette fin, la caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite éducative. Lorsque la caisse des écoles n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans, elle peut être dissoute par délibération du conseil municipal. Le revenu de la caisse se compose de cotisations volontaires et de subventions de la commune, du département ou de l'Etat. Elle peut recevoir, avec l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, des dons et des legs. Plusieurs communes peuvent se réunir pour la formation et l'entretien de cette caisse. » (Article L212-10 du Code de l'Education)

« Les caisses des écoles peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés " chèque d'accompagnement personnalisé " » (Art. L212-11 du Code de l'Education)

¹⁷⁴ La Loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 définit ces dispositifs, leurs objectifs, les publics visés, les structures juridiques supports de ces dispositifs et les crédits prévus sur les cinq années du plan. La circulaire de la DIV aux préfets du 27 avril 2005 en précise les conditions de mise en œuvre.

roms. A Nantes par exemple, une prise en charge des transports scolaire a pu être négociée dans le cadre du Programme de Réussite Educative.

Au niveau départemental, les Conseils généraux sont chargés, depuis les lois de décentralisation, des missions de protection de l'enfance. Missions obligatoires pour les Départements, elles sont mises en œuvre à travers le service de l'Aide sociale à l'enfance qui est tenu « d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social [...] ». En faveur de ces mineurs, l'ASE est censée « mener en urgence des actions de protection », « des actions de prévention des situations de danger » et « organiser le recueil et la transmission [...] des informations préoccupantes » (CASF art. L211-1). Le Conseil général doit exercer ces missions de protection à l'égard de tous les enfants présents sur le département, quelle que soit la situation de leurs parents au regard du séjour, leurs conditions d'habitat et qu'ils soient ou non domiciliés administrativement dans le département.

Au regard des multiples blocages dans l'accès à l'école cités plus haut, les services de l'ASE devraient donc mobiliser tous les moyens pour assurer les conditions d'une scolarisation effective, durable et régulière de tous les enfants du département vivant en squat ou en bidonville. A ce titre, le Conseil général peut intervenir de différentes manières, par l'attribution :

- d'allocations mensuelles permettant d'assurer la subsistance des familles ;
- de secours exceptionnels permettant de couvrir les frais liés à la scolarisation (transports, cantine, fournitures, assurance scolaire, activités périscolaires...) : dans le Pas-de-Calais, le Conseil Général a par exemple pris en charge les frais de cantine pour les 15 enfants roms scolarisés dans la commune de Wimille pour l'année scolaire 2009-2010. C'est également le cas pour les enfants roms vivant en bidonville à Béziers.
- d'un accompagnement social des familles qui en font la demande et, lorsque cela est nécessaire, en proposant des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO administrative) ;
- ou encore par des propositions d'hébergement adaptées pour les familles avec enfants qui en font la demande.

Mais les Départements ont vu ces dernières années leurs charges, notamment de protection de l'enfance, fortement augmenter, sans que l'Etat ne prévoit de compensation suffisante de ces transferts de charge. Dans ce contexte, les Conseils généraux se situent souvent dans une logique limitation, de refus ou de coupure de droits, parfois pour des motifs illégaux, pour resserrer les dépenses.

En Seine-Saint-Denis, pourtant l'un des départements les plus actifs en matière de protection de l'enfance, une enveloppe fixe a été déterminée pour les prestations ASE, ce qui conduit à des refus très fréquents pour des motifs illégaux, relatifs notamment à la situation administrative des familles. Une mobilisation en décembre 2009 de travailleurs sociaux syndiqués au sein du Conseil général contre les instructions qui leur étaient données devrait aboutir à un changement de pratiques.

En Loire-Atlantique jusqu'en juillet 2009, toutes les familles sans ressources pouvaient bénéficier d'aides financières (dénommées « aides à la subsistance »). Depuis, le montant a été divisé par deux (avec un plafond mensuel 457 €) et l'attribution ne vaut que pour un mois. Ce changement de règle ne s'applique qu'aux nouvelles demandes. Il semblerait que ces restrictions ne valent que pour les Roms, dont l'instruction des droits est assurée par une structure sociale qui leur est réservée.

Dans la Loire, alors que les familles roms se voyaient sans difficulté ouvrir des droits à une aide financière mensuelle par les travailleurs sociaux de secteur (à hauteur de 125 € par enfant), quelques familles ont commencé à recevoir des refus de prestations à partir de novembre 2009 et des recours ont été faits avec le soutien de l'association solidarité Roms de St-Etienne.

Une décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 2009¹⁷⁵ doit pouvoir permettre, une implication plus forte des Conseils généraux pour garantir, entre autres, par le biais de l'ASE, l'accès effectif des enfants des squats et bidonvilles à l'école. Elle contraint l'Etat à mettre en place le fonds de financement de la protection de l'enfance prévu par la loi du 5 mars 2007 qui étend les compétences des Conseil généraux.

4) Le manque de moyens pour l'accueil dans les établissements

Beaucoup des enfants roms n'ont pas été à l'école dans leur pays d'origine ou en France, ou y ont peu été, et maîtrisent insuffisamment le français. S'ils commencent l'école à partir de l'élémentaire, ils se trouvent en difficulté pour intégrer directement un cursus scolaire ordinaire. Ils doivent donc bénéficier des dispositifs spécifiques pour permettre l'adaptation des jeunes étrangers nouvellement arrivés au système français d'éducation.

Ces dispositifs et ces moyens ont été renforcés par une série de mesures prises en avril 2002¹⁷⁶. Ces dernières répondaient à une augmentation importante, depuis la fin des années 1990, du nombre de jeunes étrangers arrivant en France, plus âgés que par le passé, et peu ou pas scolarisés antérieurement. Ces textes concernent différentes situations : les élèves de nationalité étrangère d'une part, dont les enfants nouvellement arrivés en France (ENAF) et les enfants non scolarisés antérieurement (NSA), les enfants du voyage et de familles non sédentaires (que ce soit pour des raisons culturelles, professionnelles ou... en raison d'expulsions répétitives).

113

Deux dispositifs existent qui permettent d'assurer leur adaptation : les élèves du CP au CM2 peuvent être regroupés en classe d'initiation (CLIN) pour un temps variable en fonction de leurs besoins ; dans le secondaire, les élèves, selon qu'ils ont été ou non scolarisés dans le pays d'origine, peuvent être accueillis dans des classes d'accueil pour élèves non scolarisés antérieurement (CLA-NSA) ou dans des classes d'accueil ordinaires (CLA). Ces classes regroupent de manière souple (pour certaines matières et avec des entrées et sorties permanentes) de petits effectifs (quinze élèves au maximum).

Or ces structures ne sont souvent pas présentes en nombre suffisant. Il arrive par conséquent que des élèves non-francophone et même non scolarisés antérieurement soient affectés dans une classe ordinaire, soit que la commune ne dispose pas de places en classe d'accueil, soit que l'on préfère regrouper les élèves dans le même établissement, même s'il n'y a plus de place dans la classe spécialisée. Dans l'agglomération nantaise par exemple, les élèves qui relèveraient d'une CLA sont trop nombreux par rapport aux places disponibles, à tel point que la décision a été prise dans une CLA de diviser le groupe d'élèves en deux : un premier groupe étant scolarisé de septembre à janvier, et un deuxième de janvier à juin.

¹⁷⁵ Contraignant l'Etat en compenser les dépenses liées à la protection de l'enfance des départements de la Saône-et-Loire et la Seine-Saint-Denis

¹⁷⁶ Circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 : « Modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés » ; circulaire n° 2002-102 du 25 avril 2002 : « Missions et organisation des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV) » ; circulaire n° 2002-100 du 25 avril 2002 : « Organisation de la scolarité des élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages » ; circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 : « Scolarisation des enfants du voyage et de familles non sédentaires ».

L'accueil des enfants roms au sein de l'institution scolaire ne semble parfois fonctionner que grâce à des investissements personnels des acteurs associatifs, enseignants et directeurs d'établissement pour inscrire l'enfant, apporter des aides à la famille, accompagner l'enfant dans sa scolarisation. Certains établissements doivent mettre en place des arrangements qui n'entrent pas toujours dans les cadres légaux. Ainsi, un directeur de collège rencontré dans le cadre de l'étude menée sur les obstacles à la scolarisation des enfants roms¹⁷⁷ expliquait qu'il avait dû plusieurs années de suite recourir aux heures supplémentaires pour pallier au manque de moyens pour accueillir les enfants roms. La réussite scolaire de ces élèves tenait selon lui en grande partie au volontarisme des équipes enseignantes, qui organisaient une réunion de rentrée pour rencontrer les élèves et leurs parents, leur expliquer le fonctionnement de l'établissement, proposait dans le courant de l'année des temps de réflexion aux élèves sur des perspectives professionnelles... Un autre directeur d'école rencontré se disait gêné de voir que tout le travail d'accueil des enfants dans l'établissement reposait sur du bénévolat. Dans une autre école encore, l'équipe pédagogique avait choisi de ne pas tenir compte de la durée limite d'un an prévue pour l'accueil en classe CLIN, considérant que certains de ces élèves avaient encore besoin d'être accompagnés de manière spécifique. Or ce volontarisme des équipes enseignantes et des directeurs d'établissements ne tient qu'à des personnes, et il n'est pas possible d'observer un tel investissement dans tous les établissements. D'autres se montrent au contraire réticents à l'accueil des enfants roms, qui pourrait nuire à leur image, ou faire baisser le niveau de l'école ou du collège. C'était notamment le cas d'un collège à Marseille qui n'avait rien mis en place pour accompagner la scolarisation des élèves roms : ni accueil, ni aide financière. Les résultats se sont fait vite ressentir, et les élèves ont très rapidement décroché.

Les enseignants expriment clairement la demande de disposer d'informations et d'outils pédagogiques pour pouvoir accueillir ces jeunes de manière efficace. Ils se sentent en difficulté notamment lorsqu'ils ne sont pas renseignés sur le milieu dont viennent leurs élèves, leurs conditions de vie, les raisons qui expliquent leur manque d'assiduité, ou encore l'absence de leurs parents comme interlocuteur... Certains CASNAV ou inspections académiques (dans les Bouches du Rhône et de Seine Saint Denis par exemple) ont mis en place des formations destinées aux personnels éducatifs, relatives à l'accueil des enfants roms, mais aussi plus largement à l'accueil des enfants en provenance d'autres aires culturelles (par exemple des formations dans le cadre des Centre Départementaux de Documentation Pédagogique ; des cycles de conférence, ou encore des stages adressés aux enseignants dont les établissements en font la demande...).

D- La protection des mineurs étrangers contre la traite des êtres humains et la prise en considération de tous les éléments de danger

Les États parties à la Convention internationale des droits de l'enfant doivent protéger « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu* » (art. 20-1). La Convention de La Haye du 5 octobre 1961 prévoit que « *les autorités de l'État de la résidence habituelle d'un mineur peuvent prendre des mesures de protection pour autant que le mineur est menacé d'un danger sérieux dans sa personne ou ses biens* » (art. 8). Elle ajoute qu'en cas d'urgence « *les autorités de chaque État contractant sur le territoire duquel se trouve le mineur ou des biens lui appartenant prennent les mesures de protection nécessaires* » (art. 9). L'article 375

¹⁷⁷ Alexia Veriter, Romeurope, « La non-scolarisation en France des enfants roms migrants. Etude sur les obstacles à la scolarisation des enfants roms migrants en France », Janvier 2010

du code civil, évoque le « *danger* » lié aux comportements familiaux susceptibles de nuire à la santé, à la moralité et à la sécurité de l'enfant ainsi que celui provoqué quand les « conditions de son éducation » sont gravement compromises.

L'utilisation plus fréquente, jusqu'à la fin des années 90, de l'expression de « Mineur Étranger Non Accompagné » s'est finalement avérée très peu adéquate lorsqu'il s'est agi de rendre compte de l'ensemble des situations de mineurs sur le territoire national. La vie dans la rue, dans des lieux d'hébergement précaire, parfois chez des adultes inconnus ou dans des ateliers clandestins sont tout autant facteurs de danger pour les enfants.

Mais la définition d'isolement du jeune paraît réductrice et ne peut correspondre au principal critère d'intervention. Certes, l'isolement contribue, dans la majeure partie des cas, à favoriser les difficultés et les dangers auxquels le mineur est confronté. En revanche, certains mineurs vivant en communauté peuvent être légalement isolés, c'est-à-dire sans référent parental sur le territoire français, sans que le danger soit pour autant avéré. A l'inverse, d'autres jeunes, malgré la présence d'un référent parental sur le sol français, ne sont pas à l'abri de dangers, avérés ou potentiels.

Par conséquent même si l'isolement reste un critère d'alerte majeur dans le sens où cette situation favorise bien souvent les dangers et les risques pour un mineur, il ne peut être le seul critère. Or, force est de constater qu'en France, la protection d'un mineur étranger n'est trop souvent envisagée que sur la base de ce seul élément.

De multiples cas de situation de danger pour les mineurs existent. La traite en est une illustration : les mineurs ne sont pas toujours isolés mais sont dans des situations de danger avéré car exploités par des adultes, appartenant parfois à l'entourage familial. Ainsi, des cas de traite de mineurs se multiplient en France. L'expression « traite des êtres humains » désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation.

115

L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. Les cas d'exploitation sont très divers et ne concernent pas seulement la prostitution. Des mineurs peuvent être amenés à voler ou à mendier pour des adultes.

Pour ces situations, nous avons constaté que la protection de l'enfance en France n'est pas adaptée. Un éloignement géographique du lieu d'exploitation doit être effectué le plus rapidement possible. Il est impératif de mettre en place des mesures spécifiques de protection des victimes mineures de la traite. Par défaut, la solution très souvent envisagée par les autorités, quels que soient les pays européens, est le retour du mineur dans son pays d'origine. Or, les retours pour ces mineurs exploités sont contre-productifs voire dangereux, les réseaux d'exploitation étant présents dans le pays d'origine.

Le retour d'un mineur isolé étranger doit être strictement encadré. Il doit correspondre à l'intérêt supérieur de l'enfant et s'inscrire dans la perspective d'un projet de vie ayant une dimension éducative (voir recommandation CM/Rec 2007/9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe). Ce retour ne peut être ordonné que par un juge des enfants qui doit recueillir le consentement du jeune et se fonder sur une évaluation préalable des conditions du retour du jeune dans son pays d'origine.

Un seul accord bilatéral existait entre la France et un autre Etat : celui signé avec la Roumanie. Il prévoyait la saisine du juge des enfants, des enquêtes sociales préalables à tout rapatriement, des suivis du mineur après son retour en Roumanie. Devenu caduc, un nouvel accord a été signé entre les deux pays en février 2007. Il prévoit notamment que le parquet, et non plus seulement le juge des enfants, pourra désormais lancer la procédure de rapatriement des mineurs isolés roumains, sur simple validation des autorités roumaines, sans qu'aucune enquête sociale n'ait été effectuée sur l'entourage familial du jeune. Ce nouvel accord, loin de corriger les flottements inacceptables constatés lors de la mise en œuvre du premier, risque d'aggraver encore la situation actuelle en ouvrant la voie aux retours systématiques sans aucune garantie d'amélioration de la prise en charge et de la sécurité des mineurs en Roumanie. A ce jour, cet accord n'a pas été ratifié mais le risque d'expulsion de mineurs sans aucune garantie n'est pas pour autant complètement écarté.

V) LA PROTECTION SOCIALE DES CITOYENS DE L'UNION EUROPEENNE, EXCEPTE LES « PAUVRES »

Le droit des citoyens de l'UE à la protection sociale¹⁷⁸ devrait dépendre d'une évaluation approfondie de leur situation personnelle

La question de l'accès à la protection sociale se pose différemment suivant que les Roms en France ont un titre de séjour (ce qui est très rare), sont européens inactifs sans titre de séjour (ce qui constitue la majorité des cas) ou sont ressortissants d'un pays tiers, en demande d'asile ou en séjour irrégulier. En effet, les diverses prestations sociales délivrées par les CAF et l'affiliation au régime général d'assurance maladie par l'intermédiaire de la CMU sont soumises à la condition que les personnes soient en séjour régulier.

Les familles roms originaires de pays hors Union européenne et sans titre de séjour n'y ont donc pas droit. En revanche, le droit à la protection sociale est moins évident à trancher dans le cas des familles roms sans titre de séjour originaires d'un pays de l'UE. En effet, la frontière entre la régularité et l'irrégularité dans le cas des communautaires est complexe.

C'est aux organismes de protection sociale eux-mêmes d'évaluer le droit au séjour des demandeurs citoyens de l'UE au regard de critères nombreux, sans pouvoir exiger d'eux la présentation d'un titre de séjour ou les orienter vers la préfecture pour qu'elle détermine leur situation administrative, ce qui constituerait un traitement différentiel par rapport aux autres communautaires. Par ailleurs, toujours en droit communautaire (on verra plus bas que les pratiques de l'administration française en sont très éloignées), il n'est pas évident que les critères très restrictifs posés par la directive 2004/38/CE, transposées à travers le CESEDA français (notamment le fait de disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie pour ne pas être « une charge déraisonnable » pour le système d'assistance sociale français), constituent le seul fondement pour déterminer le droit au séjour des ressortissants communautaires inactifs et donc leur accès à la protection sociale à égalité avec les français. D'autres textes pourraient être invoqués¹⁷⁹ pour établir le droit au séjour des ressortissants communautaires inactifs sur des critères plus larges.

118

Des critères rigides pour refuser systématiquement les prestations aux ressortissants communautaires inactifs

Jusqu'à ces dernières années, le droit et la jurisprudence communautaires ont pu faire pression sur les pouvoirs publics français pour parvenir à la fin des années 1990 à une situation où les citoyens européens, y compris inactifs, bénéficiaient de droits sociaux similaires aux nationaux (comme le rappelle le Gisti¹⁸⁰). La régularité du séjour des citoyens

¹⁷⁸ Sous ce chapitre, nous traiterons essentiellement de l'accès des Roms aux prestations sociales les plus courantes : la couverture maladie (aide médicale d'État [AME] ou couverture maladie universelle [CMU]), les prestations familiales et les allocations logement. Nous évoquerons également la question de la domiciliation, qui conditionne très souvent l'accès à l'ensemble de ces prestations. Nous n'aborderons pas les prestations ouvertes indépendamment du statut administratif, donc y compris aux étrangers en situation irrégulière, telles que l'aide sociale à l'enfance (cf. chapitre « Enfance ») ou l'hébergement (cf. chapitre « Habitat »).

¹⁷⁹ Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome, le 25 mars 1957

Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté

¹⁸⁰ Gisti, « Les notes pratiques », Le droit à la protection sociale des ressortissants communautaires, octobre 2008.

de l'UE était alors a priori acquise pour les CAF et les CPAM qui s'appuyaient sur des instructions officielles préconisant l'assimilation de tous les ressortissants communautaires aux Français par l'attribution de prestations à tous sans vérification de leur droit au séjour.

Mais l'entrée dans l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale à partir de 2004 a modifié sensiblement l'attitude des pouvoirs publics en France vis-à-vis des ressortissants communautaires en matière d'accès à la protection sociale, en lien avec la crainte fantasmée que l'accès aux prestations ne crée un « appel d'air » pour des populations perçues comme « parasites » au premier rang desquelles les Roms.

La directive du 29 avril 2004¹⁸¹ sur la libre circulation et le droit au séjour, déclinée en France à travers le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), fixe le cadre général pour apprécier les conditions d'accès des communautaires aux prestations sociales. Elle pose que, de façon générale, Français et étrangers communautaires bénéficient d'une égalité de traitement en matière de protection sociale (article 24) si les intéressés bénéficient d'un droit au séjour.

Mais cette directive fixe des limites au droit au séjour : c'est là que se situe le principal obstacle qui écarte la très grande majorité des Roms migrants du champ de la protection sociale, car ce droit au séjour est soumis au fait de bénéficier d'une couverture sociale et de ressources suffisantes, des conditions difficiles à atteindre du fait de l'accès limité au marché du travail pour les ressortissants des pays soumis à la période transitoire.

L'interprétation de ce cadre juridique, déjà restrictif, par les organismes de sécurité sociale est souvent erronée. L'appréciation du droit au séjour, qui est confiée à ces derniers, fait rarement l'objet d'un examen sérieux. A l'opposé de reconnaître d'emblée un droit au séjour à tous les citoyens de l'Union européenne, c'est le présupposé inverse qui est aujourd'hui appliqué, notamment dans le cas des personnes sans activité professionnelle.

119

En pratique aujourd'hui, un citoyen de l'UE, primo-arrivant en France, disposant de faibles ressources, qui ne travaille pas et n'est pas rattaché à un membre de famille ayant droit au séjour – ce qui constitue la situation majoritaire des occupants de squats et bidonvilles – n'a aucune chance de se voir accorder des prestations soumises à la condition de séjour régulier.

¹⁸¹ Directive 2004-38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

De manière schématique, voici les principaux justificatifs exigés généralement dans le cas des Roms migrants en France en fonction de leurs situations administratives.

	CMU	AME	Prestations familiales et alloc. Logement	Minima sociaux (RMI – AAH – API)	Aide juridictionnelle
Roms européens inactifs sans titre de séjour (le plus souvent roumains et bulgares) <u>Situation la plus courante</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Justificatifs du droit au séjour - Couverture maladie (hors CMU ou AME) 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Preuves de 3 mois de présence - Preuves de l'absence de couverture maladie dans le pays d'origine - Justificatifs des ressources inférieures à un plafond 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Justificatifs du droit au séjour - Couverture maladie 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Après 3 mois de présence - Justificatifs de ressources suffisantes - Couverture maladie 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation
Roms (européens ou non) bénéficiant d'un titre de séjour	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Justificatifs du droit au séjour - Justificatifs de ressources inférieures à un plafond - Preuves de 3 mois de présence 	<ul style="list-style-type: none"> - Non concernés 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Justificatifs du droit au séjour 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Justificatifs de 3 mois de présence dans le cas des Européens (5 ans ou immédiat pour les autres selon le titre de séjour) - Justificatifs du droit au séjour 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation
Roms ressortissants hors UE en situation irrégulière¹⁸²	<ul style="list-style-type: none"> Pas de droit 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Preuves de 3 mois de présence - Justificatifs des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de droit 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de droit 	<ul style="list-style-type: none"> Accessible dans certains cas
Roms demandeurs d'asile (Roms des Balkans)	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Autorisation provisoire de séjour 	<ul style="list-style-type: none"> - Non concernés 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de droit (mais rétroactivité en cas de reconnaissance du statut de réfugié) 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de droit 	<ul style="list-style-type: none"> - Adresse ou domiciliation - Être entré régulièrement en France

¹⁸² Roms déboutés de leur demande d'asile ou qui n'ont jamais demandé l'asile.

A) Les prestations de la Caisse d'Allocation Familiale

1) Des droits accordés aux familles puis suspendus

Dès le 16 janvier 2007¹⁸³ la première circulaire interne de la CNAF semble bien inviter à étendre aux Roumains et aux Bulgares la pratique en usage après l'élargissement de 2004 qui attribuait les prestations familiales aux nouveaux ressortissants européens, puisqu'elle se contente d'attirer l'attention des services sur le fait que ces nouveaux Européens, qu'ils soient primo-arrivants ou résidant déjà en France, ont depuis le 1^{er} janvier les mêmes droits que les autres Européens et n'ont pas à présenter de titre de séjour. Aucune mention n'est faite de la vérification par les CAF qu'ils remplissent les conditions d'un droit au séjour.

Ainsi, tout au long de l'année 2007, plusieurs familles roms originaires de ces pays ont sollicité et obtenu des prestations familiales auprès des CAF (allocations familiales, APL, AAH...) qui ont étendu à leur égard le principe consistant à considérer tout ressortissant communautaire comme bénéficiant a priori d'un droit au séjour.

C'est la loi de financement de la sécurité sociale de décembre 2007 qui introduit les premières restrictions en réservant l'accès aux prestations familiales aux ressortissants européens en séjour régulier¹⁸⁴.

En juin 2008, une circulaire de la CNAF¹⁸⁵, est venue poser un nouveau cadre pour mettre en œuvre ces restrictions de façon homogène. Plusieurs CAF ont alors commencé à interrompre le versement des prestations qui avaient été accordées l'année précédente aux communautaires inactifs sans vérification des conditions de ressources et de couverture maladie. Cette circulaire, a provoqué à partir de l'été de nombreuses interruptions de prestations dans la plupart des départements, concernant les Roumains et Bulgares mais aussi les autres communautaires, demandant aux personnes d'apporter les preuves de leur droit au séjour.

Dans la plupart des CAF, le droit au séjour des familles est réinterrogé dès qu'elles se signalent pour déclarer un changement de situation (naissance, déménagement, entrée à l'école...) avec pour issue quasi systématique, une interruption des droits. Ces courriers annonçant cette interruption ne contiennent parfois aucune justification : « votre situation administrative ne donne pas droits aux prestations familiales ». Dans certains cas, comme dans les Bouches-du-Rhône au cours de l'été 2008, la CAF a commencé par demander la présentation d'un titre de séjour, puis a élaboré un questionnaire adressé à tous ses allocataires ressortissants d'un pays de l'UE, sur la base duquel elle a interrompu les prestations de ceux qui ne remplissaient pas les critères de ressources et d'assurance maladie au moment de l'enquête. Des documents de synthèse de la circulaire de juin 2008 contenant des instructions encore plus restrictives sont diffusées aux agents de certaines CAF, qui préconisent des refus de droits de façon automatique dans certaines situations (par exemple, le seul fait de bénéficier de l'Aide médicale d'Etat prouverait que la personne n'a pas droit au séjour), alors que le droit communautaire exige au contraire un examen

¹⁸³ Circulaire CNAF n° 2007-005 relative aux règlements communautaires.

¹⁸⁴ Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 – art. 95 : « Bénéficiaire de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les ressortissants des États membres de la Communauté européenne, des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse qui remplissent les conditions exigées pour résider régulièrement en France, la résidence étant appréciée dans les conditions fixées pour l'application de l'art. L. 512-1. »

¹⁸⁵ Circulaire CNAF du 18 juin 2008 relative au droit au séjour des ressortissants communautaires.

personnel et qui tiennent compte du passé de la personne (activité passée, résidence passée en France...).

Beaucoup de Roumains et Bulgares non-roms qui touchaient des prestations depuis janvier 2007 voient ainsi leurs droits interrompus. C'est ainsi le cas pour plusieurs familles roumaines non-roms dijonnaises, allocataires de la CAF depuis des années, qui fin mars 2009 ont reçu un courrier de la CAF leur annonçant que leurs droits avaient été « modifiés » sans autre explication. Le durcissement s'est étendu aussi aux autres communautaires et les associations ont reçu de plus en plus fréquemment des allemands, belges, portugais... qui se voyaient brutalement retirer le RMI ou l'AAH par exemple.

Certaines CAF exigent le remboursement de soi-disant « trop perçus ». A l'extrême sur Dijon, le bénéfice « indu » des prestations CAF et de la CMU par les familles roms roumaines à partir de 2007 et jusqu'à la mi-2008 a d'abord fait l'objet d'une campagne politico-médiatique visant à démontrer qu'il s'agissait d'une escroquerie aux organismes de protection sociale orchestrée par un réseau mafieux roumain et a ensuite fait l'objet d'une invraisemblable affaire judiciaire.

Extraits de *Blabla, Hors série n°1, Les dessous de la chasse aux Roms à Dijon, Février 2010*

Les chefs d'inculpation communs à tous les Roms arrêtés étaient d'avoir touché des aides de la CAF (allocations familiales) ou de la CPAM (Couverture Maladie Universelle). Cela constitue selon la police et sa voix journalistique une escroquerie grave. [...]

Sur les 10 personnes inculpées dans cette enquête en avril 2009 et présentées comme le haut du panier de la mafia Rom dijonnaise, 3 ont fait de trois à quatre mois de prison préventive et un autre presque 8 mois. Tous ont connu jusque fin janvier des contrôles judiciaires drastiques, leur interdisant de se voir ou de se rendre dans diverses rues de Dijon où elles ont habité ou ont des ami·e·s. Au comble de la perversité absurde, on notera l'interdiction d'aller avenue de Langres, une avenue qui coupe pourtant Dijon sur un bon tiers, sous prétexte qu'il y avait là une maison squattée par des Roumain·e·s, même si celle-ci a été détruite depuis plus de 6 mois à coups de bulldozers. Au nombre des injonctions paradoxales, elles se voient remis une OQTF par le tribunal administratif et la préfecture, tout en recevant un ordre du parquet (contrôle judiciaire) de ne pas quitter le territoire français. [...] Pourtant 9 mois après leur arrestation, la procédure a presque complètement périclité. Le résultat est bien maigre après des mois d'enquête policière, de filatures et des sommes considérables dépensées pour donner de l'eau au moulin du « problème Rom ». On se demande d'ailleurs bien comment un juge a pu mettre des personnes en détention préventive sur des bases aussi fragiles.

122

2) Les conséquences de l'exclusion des droits CAF pour les familles roms roumaines et bulgares

Le bénéfice des prestations familiales et des allocations logement (versées par les CAF et à ne pas confondre avec les aides diverses attribuées dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance) est une condition minimale souvent posée par les collectivités et les organismes qui souhaitent mettre à disposition des Roms des solutions de logement dignes. Le paradoxe, souvent insurmontable, est que l'accès au logement devrait être le préalable à tout processus d'insertion qui permette à ces familles d'accéder de manière autonome aux conditions de ressources qui leur sont aujourd'hui opposées d'emblée par les CAF.

Pour les familles qui, grâce au bénéfice des droits CAF avaient entamé des démarches en vue d'accéder au logement, la suspension du versement des prestations a interrompu ce processus. D'autres qui venaient d'intégrer des logements dans le parc social ou privé se sont trouvées du jour au lendemain sans ressources pour faire face aux charges locatives. Et pour ceux qui étaient encore loin de pouvoir accéder au logement, l'interruption des

prestations CAF a eu pour effet immédiat une déscolarisation des enfants, dont l'activité économique (manche, vente, pare-brises...) est redevenue indispensable à la survie au quotidien.

Témoignage du réseau de solidarité avec les Roms de St Etienne – Avril 2009

Grâce aux prestations de la CAF de St Etienne Mr XXX a pu intégrer un logement le 1^{er} juillet 2007. Il vivait auparavant en squat. Le loyer avec les charges était de 380 €, entièrement couvert par l'allocation logement qui s'élevait à 394,78 €. L'allocation logement était directement versée au propriétaire. Mr XXX percevait également les allocations familiales pour ses quatre enfants.

Mr XXX prépare un projet de création d'activité indépendante à travers le statut d'auto entrepreneur en tant qu'«homme tout main». Il parle et lit parfaitement le français. Le versement de l'allocation logement a été stoppé en septembre 2008 et celui des allocations familiales en octobre 2008. Cette situation fait suite à une circulaire interne de la CNAF, de juin 2008, concernant les étrangers membres de l'Union Européenne.

Mr XXX, à plusieurs reprises, a cherché à obtenir un travail. Il s'est heurté à un refus d'autorisation de la préfecture et de la DDTE (Direction Départementale du Travail) parce que son contrat était un CDD à temps partiel. Il est inscrit dans plusieurs agences d'intérim mais il n'a jamais été appelé pour une mission.

Actuellement il est donc sans aucune ressource hormis l'allocation mensuelle que lui verse le Conseil général pour les familles sans ressources avec enfants : 125€ par enfant et par mois. Son propriétaire a saisi le tribunal pour obtenir une décision d'expulsion. Il organise par ailleurs une pression quasi quotidienne sur XXX et sa famille pour qu'ils partent d'eux même.

Témoignage d'une mère de famille rom roumaine de St Etienne, au cours de la réunion nationale de Romeurope le 20 septembre 2008

Mme XXX a deux enfants. Elle vit en France depuis 2 ans. Après avoir vécu en squat elle vient de signer un bail glissant avec le CCAS de St Chamont pour un logement appartenant à la Ville. Elle bénéficiait jusqu'ici des prestations familiales et des allocations logement, mais avec leur suppression elle ne sait pas comment elle pourra payer le loyer.

Témoignage d'un travailleur social de l'AMPIL – Novembre 2008

La CAF a clôturé le dossier de la famille XXX avec comme motif « non présentation du titre de séjour, donc suppression des droits ». Les enfants de cette famille étaient scolarisés depuis septembre, mais l'annonce de la suppression des prestations familiales les a contraints à déscolariser les enfants... qui font de nouveau la manche. Difficile dans ces conditions de trouver des arguments pour les remettre sur les bancs de l'école. Suite au recours que nous avons fait, j'attends donc la notification de la CAF...

Témoignage de Médecins du Monde Toulouse – Mai 2009

L'hôpital a fait pour F. (6 ans ½), né en France grand prématuré et pour lequel un suivi neurologique est nécessaire, une demande d'allocation qui a été accordée par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Mais ses parents viennent de recevoir un courrier de la CAF du 3 février 2009 leur refusant le bénéfice de Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé pour un motif que nous ne comprenons pas, disant « vous bénéficiez de la CMU de base au titre du RMI et non pas au titre du maintien pour accident de la vie ». Les parents sont Roms de Roumanie, ils vivent en France depuis 2002 et vont de terrain en terrain. Ils ont été expulsés en 2007 et F., qui n'a pas pu continuer ses traitements là-bas, était bien malade.

3) La mobilisation associative et les premiers résultats des recours juridiques

Sur plusieurs départements (Loire, Bouches-du-Rhône, Haut-Rhin, Loire-Atlantique, Yvelines, Seine-Saint-Denis...) des recours devant les Commissions de recours amiable des CAF ont été engagés à partir de l'automne 2008 contre ces interruptions de prestations, s'appuyant sur le principe de droit communautaire selon lequel un citoyen de l'UE qui s'est

vu accorder une prestation soumise à la condition de séjour régulier s'est vu reconnaître implicitement un droit au séjour par l'administration, qui ne peut ensuite revenir sur cette reconnaissance. Dans certains cas (St Etienne, Nantes et Strasbourg notamment) les refus des CAF de revenir sur leur décision ont conduit à des recours devant les Tribunaux des Affaires de Sécurité Sociale (TASS).

Ces actions, menées en parallèle de saisines de la HALDE ont conduit les pouvoirs publics à revenir sur les dispositions de la circulaire de juin 2008. Le 3 juin 2009, le ministère du travail a publié une circulaire¹⁸⁶ confirmant le bien fondé de la position des associations : la CAF n'a pas à vérifier le droit au séjour des personnes déjà bénéficiaires des allocations familiales et ces personnes peuvent continuer à bénéficier de leur prestations dans les conditions habituelles. En octobre 2009, La Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) a rappelé ces consignes dans une circulaire¹⁸⁷ annulant celle du 18 juin 2008, extrêmement claire sur la réintégration des droits qui avaient été suspendus. Peu de temps après, les recours engagés en 2008 à St Etienne ont donné lieu à au moins quatre décisions du TASS, le 30 novembre¹⁸⁸, reconnaissant la CAF fautive, sur le fondement de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et de la directive 2004/38/CE, d'avoir suspendu les prestations et la condamnant à des dommages et intérêts aux familles.

D'autres CAF (à Nantes, Montreuil, Dijon...) à partir de l'été 2009, ont commencé à suivre les nouvelles instructions en réintégrant les rares familles informées de ce droit et accompagnées par les associations pour en faire la demande. Mais sur certains départements, la discrimination paraît si ancrée au sein des administrations qu'en dépit de consignes explicites de leur hiérarchie, les CAF préfèrent risquer un recours en justice et une condamnation par la HALDE que de revenir sur un refus de droit à l'encontre des familles roms. C'est le cas dans le Val-d'Oise où l'explication des nouvelles circulaires par les associations n'a pas permis de réexamen des dossiers ou dans les Yvelines, où des négociations interminables avec la direction de la CAF n'aboutissent toujours pas.

124

Témoignage d'un membre de la Ligue des Droits de l'Homme et du Collectif de soutien aux familles roms de Triel et Chanteloup – Février 2010

Parmi les familles que nous connaissons, à Triel et dans les environs, au moins 3 familles et peut-être d'autres que je connais moins, sont dans cette situation : elles ont bénéficié des allocations familiales en 2007 dans le Val d'Oise. En 2008, les droits ont été transférés dans les Yvelines pour 2 d'entre elles, supprimés pour la 3^e. En 2009, les deux familles qui touchaient encore des prestations CAF, ont reçu des notifications leur annonçant l'arrêt de leurs prestations et des demandes de remboursement de sommes importantes (la totalité des prestations perçues sur une année !). Je précise que les enfants de ces 3 familles sont scolarisés, et que le seul motif invoqué de suppression des prestations familiales est qu'elles "ne remplissent pas les conditions de droit au séjour". Malgré les multiples démarches (démarches des personnes concernées aux guichets CAF, seules ou accompagnées par des militants; recours amiables écrits auprès de la CAF, restés sans réponse; intervention d'une assistante sociale du conseil général auprès de la CAF), la CAF reste sur sa position.

Nous avons conseillé aux 3 familles citées ci dessus de saisir la HALDE. Elles l'ont fait avec notre aide et celle d'une assistante sociale. L'une des réclamations est déjà enregistrée à la HALDE. Les deux autres vont l'être incessamment. J'ai eu au téléphone la personne chargée de ce dossier à la HALDE. Elle m'a dit que nous n'étions pas les seuls à nous heurter à ces refus des CAF. Que la HALDE a reçu beaucoup de réclamations à ce même sujet, de différents départements. La HALDE va intervenir, mais les CAF risquent de mettre beaucoup de mauvaise volonté à obtempérer.

¹⁸⁶ Circulaire N°DSS/2B//2009/146 du 03 juin 2009

¹⁸⁷ Circulaire CNAF n° 2009-022 du 21 octobre 2009

¹⁸⁸ n°643/09, n°646/09, n°647/09, n°648/09

B) La couverture maladie

1) La majorité des Roms en France sont orientés vers l'Aide Médicale d'Etat

Dans le cas majoritaire des Roms de nationalité roumaine ou bulgare, après une année d'incertitude en 2007 où certaines CPAM ont continué d'attribuer la CMU à tous les Roumains et Bulgares comme elles le faisaient pour les autres ressortissants communautaires, une circulaire¹⁸⁹ a fini par poser « **une inaccessibilité de principe à la CMU de base et à la CMUc** [CMU complémentaire] » pour les Européens inactifs dépourvus de ressources suffisantes et/ou de couverture maladie. Mais les CPAM ne peuvent mettre fin à l'affiliation de ceux à qui la CMU a été attribuée à tort : elles doivent examiner les possibilités de leur accorder une affiliation à un autre titre ou maintenir leurs droits.

C'est donc l'aide médicale d'État (AME), destinée aux personnes résidant en France en situation irrégulière depuis plus de trois mois (immédiatement pour les mineurs), qui est ouverte aux les ressortissants communautaires inactifs et sans titre de séjour.

2) Les difficultés d'accès à l'Aide Médicale d'Etat

Une majorité de Roms migrants en France n'a pas de couverture maladie, pour des raisons qu'ils partagent avec l'ensemble des migrants sans titre de séjour mais aussi du fait d'obstacles administratifs spécifiques, paradoxalement liés à leur statut de citoyens de l'Union européenne qui complique leur accès à l'Aide médicale d'Etat.

C'est probablement en premier lieu la méconnaissance de leurs droits et le défaut d'orientation et d'accompagnement dans les démarches complexes de demande d'AME qui explique le très faible taux de couverture de la population rom. Dans un contexte de grande précarité, les préoccupations du quotidien sont prioritaires : « Avant tout il faut se nourrir ! et donc être en quête de travail dans un climat d'incertitude. »¹⁹⁰. Or l'ouverture des droits AME suppose d'anticiper différentes échéances en recueillant des preuves de présence en France pour justifier trois mois plus tard de sa résidence en France, demander rendez-vous auprès d'une association ou un service social pour effectuer la demande d'AME avant ou dès la fin du délai de trois mois, demander rendez-vous deux mois avant l'expiration des droits pour leur renouvellement... L'ouverture de droits n'est ainsi souvent demandée qu'à l'occasion d'un recours aux soins (accouchement, enfant malade). « Il est exceptionnel que les personnes enclenchent spontanément les démarches administratives pour obtenir une assurance maladie dans la mesure où elles nécessitent un encadrement pour cela. D'une part elles souffrent d'un manque crucial d'information sur leurs droits et d'autre part, le taux d'analphabétisme particulièrement élevé ne favorise pas une compréhension suffisante des différentes étapes. »¹⁹¹

125

¹⁸⁹ Circulaire DSS/DACI/2007/418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi.

¹⁹⁰ Farid Lamara, Médecins du Monde, Projet Romeurope - L'accès aux soins et à la santé de populations Roms/tsiganes migrantes en situation de grande exclusion dans trois pays d'Europe – Espagne, France, Grèce, Etude qualitative – approche ethno-sociologique, Juin 1999

¹⁹¹ Farid Lamara, Médecins du Monde, Projet Romeurope - L'accès aux soins et à la santé de populations Roms/tsiganes migrantes en situation de grande exclusion dans trois pays d'Europe – Espagne, France, Grèce, Etude qualitative – approche ethno-sociologique, Juin 1999

Par ailleurs, les personnes sont susceptibles de renoncer rapidement à leurs droits si elles sont confrontées seules aux multiples blocages administratifs : refus d'élection de domicile par le CCAS (cf. paragraphe suivant), indispensable pour les personnes sans domicile fixe pour ouvrir des droits à l'AME, refus de reconnaître les preuves de résidence présentées (jugées trop anciennes ou inauthentiques), problèmes d'état civil, refus d'AME illégaux (au motif par exemple que les personnes sont revenues en France après avoir bénéficié de l'aide au retour humanitaire), difficultés d'accès à l'AME pour les mineurs isolés ou accompagnés d'adultes qui ne sont pas leurs parents...

Depuis le 1er janvier 2010, la preuve du bénéfice de l'AME n'est plus une simple attestation papier mais une carte plastifiée infalsifiable. L'obtention de celle-ci nécessite que les personnes (tous les bénéficiaires) se déplacent dans des centres CPAM limités en nombre, apportent des photos d'identité (certains centres équipés de webcam peuvent prendre les photos) et reviennent au centre pour prendre possession de leur carte. Elle est gardée deux mois seulement, après lesquels tout est à recommencer ! Ce système qui se met progressivement en place risque d'augmenter la part des personnes qui renoncent à faire valoir leurs droits à l'AME.

La condition nécessitant de faire la preuve de trois mois de présence, ainsi que les délais qu'elle implique dans l'accès aux soins, régulièrement dénoncés par les associations, contribuent aux retards de recours aux soins qui aggravent les pathologies dont souffrent les étrangers en situation irrégulière. Attester que l'on remplit cette condition est en effet difficile dans des conditions d'habitat précaire qui ne permettent pas d'obtenir des justificatifs de résidence, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'Européens qui ne peuvent rien obtenir pour prouver qu'ils ont passé la frontière. N'ayant pas de preuves d'entrée en France ils sont contraints d'en chercher à l'arrivée. Certaines CPAM opposent alors des critères d'authenticité ou de validité des plus arbitraires. Dans certains cas les personnes doivent présenter des preuves datées de 90 jours exactement (plus ou moins quelques jours mais pas 3,5 mois, ce qui suppose de prendre RV pour l'instruction du dossier au bon moment). Sur certains départements, de nouvelles preuves de 3 mois de présence en France sont exigées lors du renouvellement chaque année des droits AME. Sur la Seine-Saint-Denis, la CPAM a refusé des attestations de présence signées d'une infirmière et au nom d'une association pourtant reconnue (le Comité d'Aide Médicale).

126

En outre, dans le cadre de la coordination entre les régimes d'assurance au sein de l'Union, la vérification de l'absence de couverture au pays constitue une étape préalable obligatoire à la demande de CMU ou d'AME, couvertures subsidiaires qui ne sont accessibles qu'à défaut d'autre chose. En l'absence de justificatif (carte européenne de sécurité sociale, attestation de la caisse du pays), c'est en principe à la CPAM, via son service relations internationales, d'interroger la caisse du pays pour savoir si la personne est couverte ou non. Plusieurs CPAM ont cependant trouvé là un prétexte pour retarder l'instruction des demandes en réclamant parfois aux personnes de fournir elles-mêmes le formulaire (Loire, Alsace, Seine-Saint-Denis, Rhône...).

Enfin, les Roms roumains et bulgares peuvent craindre pour certains le lien qui pourrait être établi par la préfecture entre leur inscription à l'AME et la durée de leur présence sur le territoire. Lorsqu'ils sont arrêtés ou font l'objet de mesures d'éloignement, ils doivent en effet généralement argumenter le fait qu'ils n'ont pas à remplir les conditions de ressources exigées puisqu'ils ne sont pas présents sur le territoire depuis plus de trois mois.

Un questionnaire spécifique pour les ressortissants communautaires

Témoignage du Comité de soutien aux familles roumaines de la friche industrielle Sarrasin (Houilles – Yvelines) – Avril 2009

Depuis deux mois la CPAM nous fait subir un parcours du combattant pour nous décourager. J'y suis passée une première fois pour expliquer le problème : environ cinquante personnes

roumaines, toutes dans la même situation, souhaiteraient déposer un dossier d'AME. Peu d'informations et aucune procédure d'accueil ne m'est proposée.

Lorsque j'y suis retournée pour accompagner 5 familles et leur dossier, on m'a demandé ma carte vitale ("pour connaître votre nom") pour avoir un numéro. On revient le lendemain avec les 5 familles avec les dossiers préparés. On nous dit qu'il fallait faire les photocopies avant et que seulement deux dossiers seront étudiés par demi-journée. Par ailleurs, une photo du demandeur est exigée, celui qui signe et se déplace. Le lendemain, dossier incomplet : il faut deux photos, celle des deux adultes. On me demande une déclaration sur l'honneur que je suis une "référente pour les roumains" avec mes coordonnées. Je refuse ! A deux reprises, la CPAM annule les rendez-vous prévus de l'après-midi, ce qui désorganise notre travail. Pour les familles qui ne peuvent pas prouver leur présence en France depuis trois mois, nous souhaitons déposer des dossiers pour les enfants. A ma connaissance, les enfants ont le droit à l'AME - avec une attestation personnelle - avant les trois mois de présence. Mais notre interlocuteur fait semblant de ne pas comprendre la question, pourtant posée plusieurs fois. Malgré notre demande, aucun récépissé de demande de dossier n'est donné aux familles. Aucun délai de réponse....

Après une réclamation auprès de la directrice du centre, le dossier a été confié au PGAS (pôle de garantie d'accès au soin). Depuis, la situation avait l'air de s'améliorer. Mais voici un nouveau problème qui se pose maintenant : les personnes doivent en plus du dossier classique remplir un questionnaire spécifique pour les ressortissants communautaires ! Ce questionnaire comprend des renseignements que les personnes ne sont pas en mesure de fournir. Cela fait donc bientôt deux mois que nous travaillons sur ces dossiers et nous n'en voyons pas la fin.

Marseille – Témoignage de Médecins du Monde – Octobre 2009

Depuis le mois de juin 2009, nous avons beaucoup (voir que) des refus sur les demandes d'AME pour les familles roms. On leur demande la carte européenne, des justificatifs de présence sur le territoire...Au final, les réponses sont défavorables. Beaucoup de familles se retrouvent sans aucune couverture médicale et ne sont pas reçues dans les services médicaux ou sont reçues et repartent avec des factures...

St Etienne – témoignage anonyme d'un travailleur social – septembre 2009

Suite à des échanges avec des collègues d'autres départements, il semblerait que la CPAM de Saint Etienne ait une pratique un peu singulière quant à l'instruction des AME pour les ressortissants communautaires. A savoir une vérification systématique des droits éventuels dans le pays d'origine. Conséquences : Durée d'instruction longue de 5 à 6 mois.... et refus de prise en charge pour les enfants par l'AME car pour beaucoup d'entre eux auraient une assurance en Bulgarie et en Roumanie. (dixit le service des relations internationales de la CPAM).

3) Le fonds pour les soins urgents et vitaux

Le seul dispositif qui permette d'assurer la gratuité des soins pour les étrangers présents en France qui n'ont pas encore de preuves de présence datant de trois mois ou dont les droits à l'AME ne sont pas encore ouverts, est le fonds pour les soins urgents qui peut être mobilisé par les hôpitaux. Seuls sont dispensés dans ce cadre « les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître » (CASF, article L. 254-1).

Une circulaire début 2008 est venue rappeler que « les ressortissants communautaires en situation irrégulière, non éligibles à l'AME, peuvent relever du dispositif des soins urgents, à l'instar des étrangers ressortissants des pays tiers »¹⁹², mais certains hôpitaux n'imputent pas toujours les soins sur ce fonds et semblent préférer adresser des factures aux familles

¹⁹² Circulaire DSS/2A/DGAS/DHOS/2008/04 du 7 janvier 2008 modifiant la circulaire DHOS/DSS/DGAS/2005/141 du 16 mars 2005 relative à la prise en charge des soins urgents délivrés aux étrangers résidant en France de manière irrégulière et non bénéficiaires de l'AME.

roms manifestement insolvable, quitte à cumuler des créances qui ne seront jamais réglées.

4) Le nombre de bénéficiaires de l'AME ne donne aucune information sur l'immigration en France

La France fait partie des pays d'Europe où l'écart est le plus grand entre le nombre de personnes sans papiers qui ont théoriquement droit à une couverture maladie (88%), la part d'entre elles qui est informée d'avoir des droits (76,7%), la part d'entre elles qui a effectivement pu entreprendre ces démarches (54,7%), la part d'entre elles qui a une prise en charge de leurs soins de santé (24%) et enfin la part d'entre elles pour lesquels la prise en charge des soins est effective (9%).¹⁹³

Témoignage extrait du rapport d'enquête 2008 de Observatoire européen de l'accès aux soins de Médecins du Monde, L'accès aux soins des populations sans autorisation de séjour dans 11 pays d'Europe, Septembre 2009

C. est en France depuis six mois. Elle a accouché, à l'hôpital, il y a trois mois et son bébé est suivi en PMI. Depuis son arrivée, aucun des professionnels qu'elle a rencontrés (médecin, sage-femme, personnel hospitalier...) ne lui a proposé de faire une demande d'aide médicale d'Etat pour elle et sa famille. Elle nous montre plusieurs factures de consultations médicales ou de médicaments, avec les feuillets de prise en charge de la Sécurité sociale dont elle ne connaît pas l'utilité. La demande de couverture maladie est faite le jour où elle va à Médecins du monde à Paris. C., Roumaine, 21 ans, vit en France depuis six mois

Le taux de personnes dont les soins de santé sont effectivement pris en charge par l'AME n'est pas plus élevé au sein de la population rom. Il démontre, si besoin était, que dans la grande majorité des cas le bénéfice de la protection sociale française n'est pas le motif de la migration : les Roms ne viennent pas en France pour se faire soigner mais ils ont besoin de se faire soigner. De même, au regard de ce faible taux de couverture maladie des étrangers, la baisse du nombre de bénéficiaires de l'AME, dont s'est réjoui le Ministère de l'immigration, n'indique rien, contrairement à ce qui a été affirmé, concernant une baisse du nombre de personnes en situation irrégulière sur le territoire. Ainsi, à supposer que l'ensemble des complications administratives décrites plus haut qui restreignent l'accès des personnes à l'assurance maladie et aux soins (tout comme d'ailleurs à l'ensemble des droits sociaux) aient pour finalité de décourager les Roms candidats à l'immigration en France, il faut rappeler que les restrictions des droits sociaux n'ont aucune incidence sur les flux migratoires.

128

C) La domiciliation

1) Un droit dont l'effectivité est encore bien mal assurée

Du fait de leurs conditions de vie en squat ou dans des bidonvilles, la majorité des Roms migrants en France ne peut disposer d'une adresse leur permettant de recevoir et de consulter leur courrier de façon constante comme cela est exigé par la plupart des dossiers de demande de prestations sociales. On pourrait penser que cette difficulté est aujourd'hui

¹⁹³ Observatoire européen de l'accès aux soins de Médecins du Monde, L'accès aux soins des populations sans autorisation de séjour dans 11 pays d'Europe, Rapport de l'Enquête 2008, Septembre 2009

plus facilement surmontée grâce à la loi DALO du 5 mars 2007¹⁹⁴ qui consacre tout un chapitre pour établir un « droit à la domiciliation » au bénéfice des personnes dépourvues de résidence stable. Les conditions d'exercice de ce droit ont ensuite été précisées par deux décrets en mai¹⁹⁵ et juillet¹⁹⁶ 2007, puis par une circulaire en février 2008¹⁹⁷. Le principe général est que toute personne doit faire valoir une adresse pour accéder à ses droits civiques, civils ou sociaux. Ainsi, les personnes qui n'ont pas d'adresse stable où elles peuvent recevoir leur courrier de façon constante parce qu'elles se trouvent dans une situation précaire doivent avoir la possibilité de recourir à une domiciliation soit dans un Centre Communal ou Intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS), soit dans une association agréée.

Certaines études accréditent l'idée d'une effectivité de ce droit à la domiciliation grâce à une répartition des structures domiciliaires jugée homogène et en cohérence avec les besoins : « L'ensemble des structures domiciliaires voient sans aucun doute arriver chez elles la quasi-totalité des ménages précaires en difficulté de logement, y compris les sans papiers, sauf cas très minoritaires des personnes démunies de tout réflexe de survie consécutif à des problèmes psychiques importants ou en fuite pour échapper à des créanciers ou à la police. »¹⁹⁸ De telles affirmations contrastent avec la réalité connue des associations qui interviennent auprès des Roms d'Europe de l'Est, massivement exclus du droit à la domiciliation dans un contexte où les administrations et organismes habilités à domicilier manquent crucialement de moyens pour remplir cette mission ou cherchent tous les prétextes pour se soustraire à leurs obligations, notamment en ce qui concerne les Roms. Pour ces derniers, l'accès à une domiciliation est l'exception, et la conséquence de ce cadre réglementaire vient paradoxalement renforcer les freins liés à la domiciliation dans l'accès aux droits sociaux.

2) Des Centres Communaux d'Action Sociale qui se défont de leurs obligations

La réglementation a laissé subsister un système complexe où plusieurs dispositifs de domiciliation se superposent, qui se distinguent en fonction du statut administratif des personnes qui peuvent y prétendre et des droits qu'ils permettent de solliciter : (1) la domiciliation « de droit commun »¹⁹⁹, (2) la domiciliation pour demander l'Aide Médicale d'Etat²⁰⁰ (3) la domiciliation pour demander l'aide juridictionnelle (loi du 10 juillet 1991)²⁰¹ (4) l'inscription dans une commune de rattachement pour les Gens du voyage en vue d'accéder

¹⁹⁴ Art. 51 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale – art. L 264-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

¹⁹⁵ Décret n° 2007-893 du 15 mai 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

¹⁹⁶ Décret n° 2007-1124 du 20 juillet 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

¹⁹⁷ Circulaire DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

¹⁹⁸ Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, La domiciliation administrative des personnes sans domicile fixe en Île-de-France en 2009, Janvier 2010

¹⁹⁹ Article L. 264-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), article R264-2 et suivants du CASF, circulaire du 25 février 2008

²⁰⁰ Article L.252-2 Code de l'action sociale et des familles

²⁰¹ La circulaire N°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable précise que les personnes en situation irrégulière ayant droit dans certains cas à l'aide juridictionnelle, ils peuvent bénéficier de la domiciliation prévue par la loi DALO (dispositif de droit commun) en matière d'aide juridictionnelle.

à certains droits ou certaines démarches administratives (carte d'identité, inscription sur les listes électorales) (5) et enfin la domiciliation pour la demande d'asile.²⁰²

Les Roms migrants, dans la mesure où ils sont pour la majorité considérés comme en situation irrégulière, n'ont de fait pas accès au dispositif de domiciliation de droit commun (1), qui permet de solliciter l'ensemble des droits sociaux. La circulaire du 25 février 2008 (point 1.1.2 alinéa 3), considère en effet à tort que « les étrangers communautaires en situation irrégulière relèvent de la procédure de domiciliation AME » car « les étrangers en situation irrégulière UE ou non UE ne peuvent prétendre qu'au seul bénéfice de l'AME ». Elle ignore ainsi tous les autres droits des personnes en situation irrégulière : droit au compte, droit de faire une demande de titre de séjour, droit d'ester en justice... Mais l'exclusion de l'article L264-2 alinéa 3 concernant la domiciliation de droit commun ne s'applique pas aux ressortissants communautaires en situation irrégulière car celle-ci ne vise de manière limitative que « les personnes non ressortissantes d'un Etat membre de l'UE, EEE ou Suisse qui ne sont pas en possession d'un des titres de séjour ».

Indépendamment de ce droit à la domiciliation ouvert par la loi DALO, les CCAS ont au moins l'obligation légale de leur délivrer les attestations spécifiques pour les demandes d'AME (2). En effet, les dispositions concernant l'AME précisent bien que les personnes sans domicile fixe qui ont droit à l'AME sont obligées pour en bénéficier d'élire domicile auprès d'un organisme agréé ou d'un CCAS. Les CCAS sont donc de leur côté obligés de les domicilier.²⁰³

Pourtant, les CCAS que la loi DALO en 2005 et les textes d'application étaient censés obliger à domicilier, ne réalisent au total encore qu'une faible partie des domiciliations (17% par exemple en Ile-de-France²⁰⁴) et beaucoup d'entre eux n'ont aucune activité domiciliaire

²⁰² Dont les conditions sont précisées dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

²⁰³ Circulaire DGAS/DSS/DHOS n°2005-407 du 27 septembre 2005 relative à l'aide médicale de l'Etat : « Les demandes d'AME peuvent être déposées auprès des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, des services sanitaires et sociaux des départements et des associations agréées. Le préfet de département veillera à l'effectivité de cette règle posée par l'article L. 252-1 du code de l'action sociale et des familles. Ces organismes apportent aux personnes l'information et l'aide nécessaires pour effectuer une demande d'AME et les aident dans la constitution matérielle du dossier. Ils transmettent, dans un délai de huit jours, les demandes aux CPAM pour instruction et décision d'admission (article L. 252-1 du code de l'action sociale et des familles). Dans le cas particulier où le demandeur est sans domicile fixe, il obtiendra une domiciliation postale auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou d'une association agréée (article L.252-2 CASF). »

Circulaire N°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable : « L'article L.264-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) exclut du champ d'application du nouveau dispositif de domiciliation les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne dépourvus d'un titre de séjour. Cette disposition ne signifie pas que les organismes chargés de la domiciliation doivent contrôler le droit au séjour des personnes qui s'adressent à eux. Elle ne doit pas avoir non plus pour effet de priver les personnes en situation irrégulière de toute possibilité d'élire domicile pour le bénéfice de certains droits. En effet, les étrangers en situation irrégulière peuvent demander à élire domicile en vue d'avoir accès à l'Aide médicale de l'Etat dans le cadre des dispositions spécifiques prévues à l'article L.252-2 du code de l'action sociale et des familles, dans les mêmes conditions qu'avant la réforme de 2007. Ils recevront à ce titre une attestation de domiciliation différente de celle qui est mentionnée à l'article L.264-2 du CASF. »

²⁰⁴ Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, La domiciliation administrative des personnes sans domicile fixe en Île-de-France en 2009, Janvier 2010

(160 sur 419 interrogés en Ile-de-France en 2009 dans le cadre de l'étude susmentionnée²⁰⁵), surtout lorsqu'il s'agit de communes de petite taille.

Les CCAS ont la possibilité de conditionner la domiciliation à la présentation de preuves du lien avec la commune, ce qui dans le cas de personnes vivant, même depuis longtemps, en squat ou bidonville peut parfois être difficile à réunir.²⁰⁶ Mais quoi qu'il en soit, la plupart des CCAS qui refusent une domiciliation ne prennent pas la peine de justifier leur refus en argumentant sur l'absence de lien avec la commune (et encore moins par écrit, bien qu'ils y soient désormais obligés) ; les prétextes invoqués s'inscrivent hors de ce cadre, évoquant, le plus fréquemment, l'absence de moyens pour remplir cette mission. Au mieux ils orientent vers les associations agréées. Dans certains cas, comme à St Etienne par exemple, le secteur associatif prend en charge toutes les domiciliations mais se voit attribuer par la préfecture des moyens suffisants pour couvrir les besoins. Cela pose cependant un problème d'accessibilité pour les personnes lorsqu'une seule association couvre un périmètre géographique important. Mais très fréquemment, les associations agréées n'ont pas la capacité de prendre en charge de nouvelles domiciliations. Fin 2009 à Lyon, les associations domiciliaires, dont notamment l'ALPIL, constatant qu'elles ne pouvaient plus faire face à l'augmentation massive du nombre de personnes à domicilier, ont entamé des négociations avec le CCAS central de la ville et mis en place un courrier pour réorienter les demandeurs vers le CCAS dont ils dépendent.

Dans certains cas, le refus de domiciliation témoigne d'une véritable discrimination à l'encontre des populations roms. Le Maire de Dijon déclarait ainsi en séance du Conseil municipal le 30 mars 2009 : « On est accusé de ne pas les domicilier au CCAS, mais ceux qui vivent d'escroquerie permanente n'auront pas de domicile, sinon ils vont ouvrir des comptes bancaires ». Suite aux pressions des associations et de quelques élus, ce CCAS finira par accepter de domicilier les familles roms, mais uniquement pour l'AME, obligeant ainsi les personnes qui bénéficiaient de la CMU à renoncer à leurs droits pour déposer une demande d'AME.

131

En octobre 2009 dans l'agglomération bordelaise, une dizaine de recours ont été déposés devant le tribunal administratif, avec le soutien des associations, contre la municipalité de Cenon dont le CCAS refusait la domiciliation des familles roms vivant en squat sur la commune, alors même que cela conditionnait l'accès à l'Aide Médicale d'Etat pour l'ensemble des personnes, dont un enfant qui avait besoin d'être hospitalisé rapidement. La médiatisation de cette affaire a poussé le Maire à accorder la domiciliation à une partie d'entre elles. Le tribunal n'a pas encore rendu son jugement concernant les autres.

3) Une exclusion du droit à la domiciliation aux conséquences parfois très lourdes

Il est rarissime que des actions en justice telles que celle-ci puissent être entreprises à l'encontre des CCAS qui refusent une domiciliation. Le plus souvent les Roms migrants se tournent vers les quelques associations qui acceptent de les domicilier, parfois très éloignées de leur lieu de résidence (en Ile-de-France, notamment l'ASAV à Nanterre et

²⁰⁵ Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, La domiciliation administrative des personnes sans domicile fixe en Île-de-France en 2009, Janvier 2010

²⁰⁶ Plusieurs critères sont précisés par la circulaire DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable : l'exercice d'une activité professionnelle ou le bénéfice d'une action d'insertion sur le territoire de cette commune, le fait d'avoir un enfant qui y est scolarisé, la présence de liens familiaux ou amicaux dans la commune, l'hébergement chez une personne demeurant dans la commune, les démarches effectuées auprès des structures institutionnelles et associatives

Médecins du Monde à St Denis pour l'AME uniquement), ou renoncent simplement à faire valoir leurs droits. Et lorsqu'il s'agit du droit à une assurance maladie, les conséquences de cette complication administrative peuvent être particulièrement graves.

Quand la domiciliation d'une personne devant être hospitalisée nécessite un vote du Conseil d'administration du CCAS

Informations extraites du rapport moral et d'activité de l'association Agir avec les Roms dans le Pas-de-Calais – Janvier 2009

Plusieurs familles ont été installées à Wimille depuis début juin 2008 sur un terrain mis à disposition par l'Etat. Mais la municipalité est foncièrement opposée à leur présence sur la commune. Elle refuse au départ de les domicilier et de scolariser les enfants. Sans domiciliation, les demandes d'Aide médicale d'Etat ne sont pas possibles. C'est ainsi que le 20 juin, un appel à la solidarité a dû être lancé pour assurer l'hospitalisation d'un enfant porteur d'une fente labiale. En octobre, les associations essaient de trouver une alternative à la domiciliation administrative en installant une boîte aux lettres devant le campement, qui est devenu le lieu stable de résidence des familles. Mais le responsable de la distribution postale indique que la boîte aux lettres est inopérante du fait qu'il n'existe pas de point de distribution connu à cet endroit au niveau cadastral, le tri postal étant programmé à partir d'un logiciel, un nouveau point de distribution ne peut pas être créé. De ce fait, tout courrier postal à l'adresse du campement est retourné à l'expéditeur. Fin octobre 2008, une élection de domicile est sollicitée auprès de la Mairie au moins pour une personne, mère de famille qui a absolument besoin d'ouvrir des droits AME car elle souffre d'une pathologie devant être traitée au centre hospitalier régional de Lille. Ce n'est que le 2 décembre que le Maire informe les associations que le Conseil d'administration du CCAS a donné une réponse favorable, à l'unanimité moins une voix, à la demande de domiciliation.

Par ailleurs, dans le cas des Roms migrants, la difficulté d'obtention d'une domiciliation pose aussi régulièrement problème suite aux distributions massives de mesures d'éloignement ou lorsqu'ils sont convoqués dans le cadre d'une procédure d'expulsion. En effet, dans ces deux situations, il est nécessaire de trouver rapidement un avocat qui puisse assurer la défense des personnes ou engager un recours, ce qui suppose systématiquement, étant donné le dénuement dans lequel se trouvent ces familles, de faire une demande d'aide juridictionnelle... et donc de présenter au bureau d'aide juridictionnelle l'attestation d'élection de domicile idoine. Or la difficulté est d'autant plus grande dans ce contexte, puisque c'est en général du jour au lendemain que des dizaines de personnes cherchent à être domiciliées, ce qui n'incite pas les CCAS et les organismes agréés à ouvrir leurs portes. À défaut, plusieurs avocats ont été contraints de domicilier les personnes dans leur propre cabinet.

Outre les prestations sociales, une domiciliation administrative est souvent exigée des familles sans domicile fixe (même si cela ne devrait pas l'être en droit) pour scolariser les enfants. Les personnes vivant en squat ou bidonville se trouvent ainsi prises dans un cercle vicieux où la présentation d'un certificat de scolarité serait leur seul moyen de prouver le lien avec la commune afin d'y être domiciliées par le CCAS, alors que le service scolarité de la municipalité exige la présentation d'une attestation de domicile sur la commune pour procéder à l'inscription scolaire des enfants.

Pour finir, dans le cas des personnes qui n'ont pas accès à la domiciliation de droit commun, les dispositifs de domiciliation qui restent accessibles pour les prestations ouvertes aux étrangers en situation irrégulière ne couvrent pas l'ensemble des démarches de la vie quotidienne pour lesquelles une domiciliation est nécessaire : ouverture d'un livret A, contrat d'assurance automobile, déclaration d'impôts...

En prolongement de ces refus de domiciliation, une difficulté qui, à première vue, paraîtrait secondaire, il y a donc pour les familles roms concernées l'exclusion de l'ensemble des droits et le maintien dans une existence marginale et anonyme en France.

VI) L'EXCLUSION DU SYSTEME DE SANTE

A) L'état de santé des populations roms migrantes en France

Il est aujourd'hui difficile d'établir un diagnostic précis de l'état de santé de la population telle qu'elle vient d'être définie, en raison de la quasi absence de données chiffrées. Cette carence tient à la prohibition en France des recueils statistiques sur des bases ethniques. Elle reflète également la faible présence des institutions sanitaires auprès de ce public.

Les quelques chiffres disponibles sont essentiellement liés à l'activité de Médecins du Monde auprès de tel ou tel groupe sur un territoire donné. Pour estimer approximativement l'importance de telle ou telle problématique au sein de cette population, il est donc nécessaire de s'appuyer sur le recoupement de différents paramètres et caractéristiques plus larges en considérant qu'il s'agit de migrants résidant en France dans des conditions de vie et d'habitat très précaires.

Tous les acteurs de terrain font le constat d'un état de santé globalement très préoccupant de la population rom migrante en France dont les besoins de soins sont importants.

Dans les pays d'émigration des Roms, bien que la législation permette théoriquement un accès aux soins pour les plus démunis, son effectivité est loin d'être une réalité. En Roumanie, la pratique de paiements non officiels et en liquide reste une contrainte pour pouvoir être soigné. Les sommes demandées peuvent ne pas être importantes, mais restent hors de portée des familles roms, généralement pauvres. Il arrive encore fréquemment en outre que ces familles soient rejetées au prétexte qu'elles sont roms : en tout cas, elles le ressentent comme tel. En outre, facteur fondamental dans la protection de la santé, ces familles n'ont eu aucun accès à la moindre éducation sanitaire, du fait toujours du rejet dont elles sont victimes. Il s'ensuit que **les familles arrivent en France avec un retard de soins et des pathologies qui se sont aggravées** et dans certains cas, la maladie et le besoin de soins sont encore la principale cause de migration.

Il n'y a pas de pathologies spécifiques aux Roms. Toutes les pathologies rencontrées sont la conséquence des conditions de vie et d'accès aux soins ici et dans leurs pays d'origine.

1) La santé materno-infantile

La santé materno-infantile est particulièrement préoccupante : grossesses multiples et non suivies, souvent chez de très jeunes femmes voire des adolescentes, IVG à répétition...

- L'âge moyen de la première grossesse est de 17 ans²⁰⁷.
- Seules 8,3% des femmes enceintes rencontrées par MDM en 2007 étaient suivies pour leur grossesse.
- Seules 10% des femmes utilisent un moyen de contraception²⁰⁸.
- 43,3% des femmes avaient déjà avorté à seulement 22 ans d'âge moyen. Le nombre moyen d'IVG par femme est de 1,3 (soit un taux de 130%) et de 3,3 (soit 330%) pour celles ayant déjà subi au moins un IVG²⁰⁹.

²⁰⁷ Médecins du Monde, mission périnatalité, Médecins du Monde auprès des femmes roms, Rapport, mars 2008

²⁰⁸ Médecins du Monde, mission périnatalité, Médecins du Monde auprès des femmes roms, Rapport, mars 2008

- A titre comparatif, le taux d'IVG moyen en France est de 1% chez les 15-17 ans, 2.3% chez les 18-19 ans et 2.7% chez les 20-24 ans²¹⁰.
- A noter que le manque de suivi de soins post-IVG a des conséquences graves sur la santé des femmes : hémorragies, infections, stérilité et fausses-couches à répétition.
- Les femmes ont eu en moyenne 4 grossesses dont seule la moitié a abouti à une naissance d'un enfant vivant (risques liés aux grossesses précoces, faible suivi des grossesses, fausses couches et IVG).

Ces données trouvent une part de leur explication dans l'étude de la situation des pays d'origines. En Roumanie, l'interdiction de la contraception et de l'avortement durant la période communiste explique en partie les difficultés que rencontrent aujourd'hui les femmes roumaines en matière de contrôle des naissances.

Ainsi, par manque d'informations, seule une minorité de femmes est suivie au cours de sa grossesse. La situation d'extrême dénuement économique et socio-éducatif dans laquelle se trouvent ces femmes renforce leur méconnaissance des moyens contraceptifs. Un manque d'information qui les conduit souvent à recourir à l'IVG.

Témoignage Médecins du Monde Toulouse - 2009

Médecins du Monde a pu faire le même constat sur la santé des femmes que celui fait au niveau national. En 2 ans et sur une population d'une centaine de personnes, nous avons rencontré les situations suivantes : 1 enfant mort-né, 7 ou 8 grossesses entre 15 et 17 ans, un grand nombre de femmes autour de 30 ans avec plus de 5 enfants, des grossesses non-suivies jusqu'au 8ème mois, une contraception reposant principalement sur les préservatifs, une prévalence importante d'infections par le virus de l'hépatite B. Des actions de médiations vers les soins de santé et de prévention pour ces groupes de femmes ont montré que des changements de comportement étaient possibles.

2) Un faible taux de couverture vaccinale

135

La couverture vaccinale n'est à jour que pour 13 à 22% des personnes, adultes et enfants confondus²¹¹. Rares sont par exemple les adultes qui peuvent justifier de vaccinations à jour contre le tétanos, la diphtérie, la tuberculose et les autres pathologies contre lesquelles ils pourraient se prémunir. Pourtant, le travail des métaux dans de nombreuses communautés comporte un risque majeur de blessure et de tétanos.

Chez les enfants de moins de 7 ans, 18% sont vaccinés contre le tétanos et à peine 6% contre l'hépatite B ; et sur 5 enfants ayant entre 7 et 15 ans, 4 ne sont pas protégés contre la Polio. L'état vaccinal des enfants est difficile à apprécier en l'absence quasi totale de carnets de santé ou de vaccination. Cependant il semble, mais on n'a pas la preuve, que la majorité des enfants soient vaccinés en Roumanie lorsqu'ils y sont nés : au moins BCG et DT polio. En effet, dans le Programme National de lutte contre la Tuberculose (NTP) en Roumanie, un objectif de vaccination d'au moins 95% des nouveaux-nés a été fixé. En revanche, pour les enfants nés en France les vaccinations sont très rarement pratiquées pour toutes les raisons déjà exposées ci-dessus : méconnaissance ou difficultés d'accueil dans les PMI.

²⁰⁹ Médecins du Monde, mission périnatalité, Médecins du Monde auprès des femmes roms, Rapport, mars 2008

²¹⁰ Données INVS

²¹¹ Les Roms que l'Europe laisse à la porte – Témoignages des équipes auprès des Roms – Publication d'Octobre 2007 de Médecins du Monde.

Lorsque les structures associatives comme le Comité d'Aide Médicale ou Médecins du Monde effectuent des vaccinations sur les lieux de vie, une faible proportion est vaccinée, et ces vaccinations sont souvent interrompues par les expulsions au cours desquelles les certificats et carnets sont égarés ou détruits. De même, aucun enfant ne bénéficie de suppléments vitaminiques, alors que les carences nutritionnelles sont avérées ; aucun ne bénéficie de surveillance des paramètres de sa croissance, de ses acquisitions ou de son état bucco-dentaire.

La campagne de vaccination contre la grippe A au cours de l'automne 2009, à laquelle les habitants de squats et bidonvilles auraient dû avoir accès parmi les publics prioritaires, a révélé à quel point ils étaient considérés comme quantité négligeable. La prise en charge du public a été mise en œuvre dans la plus grande confusion et hétérogénéité en fonction des lieux, avec comme point commun que les DDASS se sont reposées très largement sur l'intervention directe ou le relais des associations.

3) La tuberculose

En France, en 2007 le nombre de cas de tuberculose maladie déclarés était de 5 588, soit 8,9 cas pour 10⁵ habitants.²¹² Si la France reste un pays à faible incidence, une augmentation est observée de 5% par rapport à l'année précédente alors qu'il avait baissé régulièrement jusqu'alors. Cette augmentation, même si elle paraît en partie liée à une amélioration des déclarations et la persistance de risques élevés dans certaines populations, incite à la vigilance, souligne le BEH.

Les facteurs de risque sont les suivants, ils concernent tous directement la situation majoritaire des Roms d'Europe de l'Est vivant en squat ou bidonville en France :

- Le fait d'être né à l'étranger : En France métropolitaine, le taux de déclaration chez les personnes nées à l'étranger était environ 8 fois supérieur à celui observé chez les personnes nées en France (42,0 vs 5,1/105, p<0,001).²¹³
- Le fait d'être arrivé récemment : Le risque de tuberculose diminue à mesure que l'ancienneté de l'arrivée en France augmente. Ainsi, parmi les cas déclarés en 2007, le taux de déclaration de tuberculose était de 237,9/105 chez les personnes arrivées moins de 2 ans avant la déclaration de tuberculose, alors qu'il était de 15,8/105 chez les personnes arrivées depuis plus de 9 ans.²¹⁴
- Le fait de vivre en collectivité
- Le fait d'être sans domicile fixe
- Et surtout le fait de venir d'un pays à forte endémie : Le pays de naissance est le meilleur indicateur du risque de développer une tuberculose, lié à la provenance d'un pays à forte endémie. L'incidence de la tuberculose augmente avec la prévalence de la tuberculose dans le pays d'origine. Pendant les premières années, elle est équivalente à l'incidence du pays d'origine.²¹⁵

²¹² Delphine Antoine, Didier Che, Institut de veille sanitaire, Les cas de tuberculose maladie déclarés en France en 2007, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 24 mars 2009

²¹³ Delphine Antoine, Didier Che, Institut de veille sanitaire, Les cas de tuberculose maladie déclarés en France en 2007, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 24 mars 2009

²¹⁴ Delphine Antoine, Didier Che, Institut de veille sanitaire, Les cas de tuberculose maladie déclarés en France en 2007, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 24 mars 2009

²¹⁵ DGS- GROUPE DE TRAVAIL « TUBERCULOSE ET MIGRANTS » Recommandations relatives à la lutte antituberculeuse chez les migrants en France, 07/06/05

En Roumanie, les mauvaises conditions socio-économiques après 1989 ont fortement influencé l'épidémiologie de la tuberculose. La Roumanie, se situe parmi les pays européens les plus touchés par la tuberculose. Relativement faible en 1985 (55,8 pour 10⁵ habitants) l'incidence a presque triplé aujourd'hui (153 pour 10⁵ habitants en 2002).²¹⁶ La tuberculose fait partie des problèmes sanitaires majeurs dans ce pays. Les causes possibles de cette évolution défavorable sont le niveau socioéconomique bas, un mauvais contrôle des sources d'infection et la grande densité des sources d'infection. Chaque jour, 82 nouveaux cas de tuberculose (dont 57 sont frottis positif donc contagieux) ainsi que 5 décès et 5 enfants diagnostiqués avec une tuberculose sont enregistrés.

Le plan national de lutte contre la tuberculose développé dans ce pays cible les Roms parmi les populations à risque.

4) Les maladies infectieuses

Toutes les maladies infectieuses sont favorisées ou aggravées par les mauvaises conditions de vie et d'hygiène dans lesquelles vivent les personnes. Citons quelques facteurs :

- les **variations climatiques** : les enfants comme les adultes vivent principalement à l'extérieur, été comme hiver. La variation de température, durant l'hiver, entre l'intérieur des cabanes, souvent surchauffées, et l'extérieur est également un facteur aggravant.
- le **manque d'hygiène** : la plupart des terrains n'ont aucun aménagement.
- l'**amoncellement d'ordures**
- la présence fréquente de **déchets polluants et nocifs**.

Ainsi les pathologies identifiées en consultation par les équipes de Médecins du Monde concernent dans **36%** des cas des **infections des voies respiratoires**, dans **25%** des cas des **infections gastro-intestinales** et dans **14%** des cas des **affections cutanées**²¹⁷.

137

5) Les problèmes pulmonaires et cardio-vasculaires

Les adultes présentent des problèmes pulmonaires (en lien notamment avec le tabagisme et les variations climatiques) et cardio-vasculaires. D'après le rapport de la Mission Rom Ile-de-France 2007 de Médecins du Monde, 46% des diagnostics concernent l'appareil respiratoire et 5.4% des problèmes cardio-vasculaires.

En Roumanie, les problèmes cardio-vasculaires sont la première cause de décès, devant les cancers. Les problèmes respiratoires (infection aiguë des voies respiratoires supérieures, bronchite aiguë) prédominent. Ils s'expliquent par les conditions de vie des patients : humidité, fumées des réchauds à bois qui servent au chauffage et à la cuisine, mauvaise aération, poussières et saletés.

²¹⁶ EuroTB, Institut de veille sanitaire, Surveillance européenne de la tuberculose : description du réseau et résultats récents, 2005 Dans l'Union européenne élargie (UE),

²¹⁷ Les Roms que l'Europe laisse à la porte – Témoignages des équipes auprès des Roms – Publication d'Octobre 2007 de Médecins du Monde.

6) Le saturnisme

La proportion d'enfants ayant une plombémie élevée parmi les enfants ayant bénéficié d'un premier dépistage est en constante baisse. Cette proportion est passée de 24 % en 1995 à 4,7 % en 2005.²¹⁸

Mais l'observation des équipes de santé permet de dire que ce risque demeure important pour les enfants roms du fait de l'activité traditionnelle de récupération et de traitement des métaux exercée par les parents directement sur les lieux de vie. A partir d'une analyse des facteurs de risque des enfants résidant en France ayant eu une plombémie de primodépistage en 2003 et 2004, l'Institut de veille sanitaire observe que si les cas de saturnisme infantile sont principalement identifiés à partir de facteurs de risque liés à l'habitat, les facteurs auxquels sont attachés la plus forte valeur prédictive de plombémie élevée sont : le fait que d'autres enfants aient été intoxiqués dans l'entourage, le comportement de pica (tendance à ingérer des substances non comestibles) et **le fait que les parents aient une profession à risque**. Le traitement de métaux à proximité des habitations est bien entendu à classer dans cette dernière catégorie.²¹⁹ Plusieurs cas ont par exemple été identifiés parmi les familles roms d'Aix-en-Provence dont une des principales activités économiques est la récupération des métaux, qui sont traités sur le terrain même où elles vivent.

7) Les problèmes psychologiques

Les problèmes psychologiques ne sont que trop rarement pris en charge et pourtant très présents. En amont de leur présence en France les Roms continuent de subir discriminations et racisme dans plusieurs pays d'Europe de l'Est ; il est fréquent que des violences, des exactions et des enlèvements soient exercés sur eux obligeant des familles entières à abandonner leur maison et leur pays. Ces hommes, ces femmes, ces enfants, expatriés, sous pression policière, doivent faire face en France à des difficultés et à un stress permanent d'autant plus insurmontables qu'ils se conjuguent aux effets psychiquement traumatisants d'un exil forcé dans un pays qui ne les accueille pas.

138

8) Les problèmes dentaires

Les problèmes dentaires sont très fréquents en particulier chez les enfants, conséquence de la méconnaissance de l'importance d'entretenir une hygiène de base et surtout des difficultés pratiques pour cet entretien. Ainsi, dans un quart des consultations effectuées par Médecins du Monde, sont concernées les infections dentaires et gingivales²²⁰.

9) Les accidents domestiques

Les équipes de santé mobile qui interviennent sur les lieux de vie des personnes signalent de manière fréquente des blessures liées à la dangerosité des conditions d'habitation : brûlures du fait de systèmes de chauffage dangereux, plaies, intoxications au gaz, incendies...

²¹⁸ INVS, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 18 novembre 2008 / n° 44, Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France depuis 1995 : pratiques, résultats, évolutions, recommandations

²¹⁹ INVS, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 18 novembre 2008 / n° 44, Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France depuis 1995 : pratiques, résultats, évolutions, recommandations

²²⁰ Les Roms que l'Europe laisse à la porte – Témoignages des équipes auprès des Roms – Publication d'Octobre 2007 de Médecins du Monde.

Ainsi, en dépit du manque d'indicateurs statistiques, l'ensemble des éléments d'information apportés par les acteurs de terrain sur la population fait apparaître une situation sanitaire préoccupante. Les problèmes de santé majeurs :

- des grossesses précoces, non suivies, une absence de contraception et de suivi médical des jeunes enfants
- une forte incidence de la tuberculose
- des pathologies liées aux conditions de vie (infectieuses, respiratoires, psychologiques, accidents domestiques, saturnisme)
- des problèmes de santé liés aux habitudes de vie (dentaires, maladies métaboliques...)

B) Les obstacles à l'accès aux soins

1) Le manque d'information des personnes sur le système de santé

Outre les difficultés d'accès à l'assurance maladie, décrites dans le chapitre sur la protection sociale, qui retardent d'autant le recours aux soins, la méconnaissance des structures de soins est un obstacle majeur. Plusieurs intervenants observent l'effet des discriminations généralisées dont ils sont victimes depuis le pays d'origine, à travers une « intériorisation de l'illégitimité »²²¹ : la marginalité et l'exclusion finissent par être intégrées au point qu'ils n'ont plus l'impression de subir l'exclusion mais de la porter en eux. Le système de santé étant par ailleurs très différent en Roumanie, la plupart n'envisagent pas qu'ils puissent avoir accès à certains soins et traitements gratuitement²²². D'où une tendance à l'automédication liée à l'habitude d'acheter des médicaments sans ordonnance directement dans les pharmacies²²³. Même une fois l'AME ouverte, certains ont du mal à assimiler qu'ils peuvent se rendre chez le médecin pour consulter et avoir une prescription médicale sans rien payer ni avancer et ont tendance à attendre le passage des équipes mobiles de Médecins du Monde sur le terrain pour se faire soigner.²²⁴

139

Il est donc essentiel que se développent, sous différentes formes, des actions d'information en direction des populations roms, concernant d'une part leurs droits et l'organisation du système de santé, et d'autre part les codes et les usages propres aux institutions sanitaires, qui aient pour objectif de conduire les personnes à une relation directe avec les services de droit commun. C'est le résultat que cherche à atteindre par exemple l'équipe de Médecins du Monde à Marseille qui indique qu'un squat est « fermé » pour signifier que l'intervention spécifique de départ a permis aux occupants d'accéder à une autonomie suffisante pour se rendre seuls dans les structures de soins.²²⁵

²²¹ Entretien avec Katia Lurbe y Puerto, IRIS, 6 nov. 2008

²²² Il faut cependant nuancer ce constat en fonction des régions d'origine : sur Nantes par exemple, les groupes familiaux qui s'installent sont informés avant même leur arrivée du fonctionnement de l'accès au système de santé et de l'assurance maladie

²²³ Entretien avec les intervenantes du Comité d'Aide Médicale en Seine-Saint-Denis, 29 oct. 2008

²²⁴ Entretien avec le responsable de mission et le coordinateur Médecins du Monde Strabourg, 25 nov. 2008

²²⁵ Atelier santé, réunion nationale du CNDH Romeurope le 24 janvier 2009, au siège de Médecins du Monde

2) La barrière de la langue

Bien que certaines personnes maîtrisent mieux la langue du fait d'une présence ancienne en France, la majorité des Roms roumains et bulgares se sont installés à partir des années 2000, pour certains avec des allers-retours fréquents dans les pays d'origine. La barrière linguistique concerne donc une majorité d'entre eux et il est indispensable de la lever dans les consultations médicales aussi bien pour une compréhension optimale entre le patient et l'équipe soignante que pour assurer la confidentialité de l'entretien. Il est encore trop rare que les structures médicales concernées par l'accueil de patients roms roumains ou bulgares recourent à un interprétariat professionnel ou à défaut prennent l'habitude de contacter Inter Service Migrants (bien que ce dernier service de d'interprétariat par téléphone ne permette de résoudre que des cas relativement simples, du fait des limites de l'échange téléphonique). Or certaines préoccupations intimes ne peuvent pas être abordées en présence d'un membre de l'entourage ou de la famille, parfois d'un enfant, sollicité pour assurer la traduction. Médecins du Monde Marseille a engagé un plaidoyer important en ce sens auprès des structures de soins partenaires qui a conduit l'hôpital à embaucher un interprète roumanophone et la PMI à développer le recours aux services d'ISM.

3) Les conditions de vie

La prise en charge médicale des populations roms reste particulièrement difficile du fait de leurs conditions de vie, des pressions et des expulsions récurrentes des terrains.

Une enquête sur les conditions de logement effectuée auprès de 300 Roms reçus en consultation dans 5 grandes agglomérations par Médecins du Monde en 2007 concluait à la répartition suivante : 53 % vivent en caravane (qui généralement ne sont pas en état de rouler) ; 21 % dans des squats aménagés (généralement, il s'agit de l'occupation d'un entrepôt à l'abandon) ; 21 % dans des cabanes (utilisation de matériaux de récupération, tôle ondulée en guise de toits...) ; pour les 5% restant certains sont dans des squats sans aucun aménagement ou dans des véhicules, d'autres sont dans des tentes ou même directement dans la rue, une personne est en foyer et seule personne sur 300 a un véritable logement.²²⁶

Ces conditions de vie aggravent l'état de santé, voire sont un facteur déclenchant de pathologies : hygiène corporelle difficile à assurer en l'absence d'accès à l'eau et à des sanitaires individuels et propres ; exposition aux intempéries ; terrains boueux et marécageux ; alimentation à base de produits récupérés dans les rejets des marchés et supermarchés ; stress permanent dans la crainte d'une opération policière^(*) ; présence de tas d'ordures non ramassées favorisant la prolifération de nuisibles (rongeurs et parasites), problèmes de sécurité (fenêtres sans garde-fous, systèmes d'éclairage et de chauffage dangereux...).

En Haute-Savoie au printemps 2010, plusieurs familles qui s'étaient installées dans une ancienne porcherie ont été contaminées par la gale. Le traitement des enfants a retardé leur scolarisation. Aucune proposition d'hébergement ou de traitement du squat n'a été faite, ce qui rendait inévitable une nouvelle contamination des personnes, qui ont été finalement expulsées.

²²⁶ Médecins du monde, Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du monde, rapport 2007.

4) Les ruptures de soins

L'**instabilité** et les **expulsions multiples** des lieux de vie ne facilitent pas l'accès à un réseau sanitaire de proximité. En d'autres termes chaque changement de lieu de vie provoque la rupture du suivi médical et les liens difficilement établis avec les partenaires associatifs et institutionnels pour l'accès aux soins sont rompus.

Ainsi, en l'absence d'accès aux soins et donc de suivi des pathologies chroniques (diabète, hypertension artérielle, etc...), les personnes concernées risquent de voir leurs pathologies s'aggraver et éventuellement de menacer le pronostic vital. Le rapport de l'observatoire de Médecins du Monde de 2006 illustre bien ce constat puisqu'il relève que **67.6 %** des patients vus dans le cadre des veilles sanitaires avaient un **retard de recours aux soins**.

Par ailleurs, **sans solution de relogement**, les personnes évacuées se retrouvent dans l'obligation de s'installer sur un autre terrain. Elles reconstruisent alors un nouveau bidonville sur une autre commune mais sans les petites installations obtenues après de longues négociations, comme le ramassage des ordures ou l'accès à l'eau potable.

Enfin, les **reconduites à la frontière** de personnes malades, parfois gravement, sont un fait courant. Parmi les Roms reconduits en dépit des pathologies lourdes dont ils étaient porteurs, certains sont également contagieux.

5) Le manque d'information des professionnels de santé sur les conditions de vie des personnes

Les sources d'incompréhension entre les professionnels de santé et le public rom sont multiples. Au premier chef, les absences aux rendez-vous, le manque de ponctualité, la difficulté à respecter les horaires de permanence sont très mal acceptés. Il est fréquent d'entendre des propos tels que : « Tout leur est dû. S'ils arrivent juste avant la fermeture et qu'on les refuse car il est trop tard, ils font un esclandre. »²²⁷ Par ailleurs, le fait habituel de se rendre en groupe aux consultations dérange, voire inquiète.

L'intolérance face à des comportements ou situations objectives, est parfois sous-tendue par un ensemble de préjugés exprimés parfois ouvertement comme cela a été signalé dans plusieurs entretiens. Les jugements habituels répandus dans la population se répercutent en sorte que, là comme ailleurs, les Roms sont associés à la mendicité avec enfant, la petite délinquance, les réseaux mafieux etc. Néanmoins, un médiateur dans le Var tient à souligner que ces préjugés sont « plus souvent des appréhensions que des convictions » ce qui permet de les déconstruire assez facilement.²²⁸

L'absence d'information sur les déterminants culturels des comportements en matière de santé et plus largement peut avoir des conséquences directes sur la prise en charge médicale. Mais les incompréhensions partent aussi et surtout d'une méconnaissance des conditions de vie.²²⁹ Par exemple, le manque d'hygiène est souvent considéré sans indulgence. De même, l'irrégularité du suivi médical ou l'absence de carnet de vaccination bousculent les pratiques.²³⁰

²²⁷ Entretien avec une ancienne médiatrice sanitaire roumaine à Médecins du Monde, 5 nov. 2008

²²⁸ Entretien avec un médiateur social de l'association SICHEM, Var, 2 déc. 2008

²²⁹ Entretien avec une ancienne médiatrice sanitaire roumaine à Médecins du Monde, 5 nov. 2008

²³⁰ Entretien avec une ancienne médiatrice sanitaire roumaine à Médecins du Monde, 5 nov. 2008

Enfin, on connaît par ailleurs les refus de soins auxquels se trouvent régulièrement confrontés les bénéficiaires de l'AME : 37 % de refus de soins en médecine ambulatoire en 2006, selon un rapport de Médecins du monde ²³¹.

Témoignage de Médecins du Monde Toulouse – 2009

Le constat des différentes équipes associatives et institutionnelles travaillant avec des Roms sur des terrains ou en squats est unanime: il est nécessaire d'organiser une coordination des prises en charge médicales, dans le temps et dans l'espace car les institutions s'impliquant (pmi, ddvlat, sage-femmes du Conseil Général...) sont vite débordées par les besoins d'accompagnements vers les structures de soins et les différents liens médico-sociaux à effectuer. Lors des consultations à l'hôpital, il est important d'utiliser le plus possible les services d'interprétariat qui existent, soit avec présence d'interprète soit par téléphone. Une infirmière détachée du CHU pour les gens du voyage a pu effectuer ce lien grâce à son expérience de médiation avec l'hôpital. Elle a aussi organisé en 2009 une formation des personnels hospitaliers pour sensibiliser à la prise en charge des gens du voyage en milieu hospitalier. La formation théorique qui apporte les premiers éléments de compréhension avec des rappels historiques et en montrant les problèmes quotidiens a été suivie par 48 personnes.

La formation pratique, en particulier avec une visite sur le terrain de la Flambère accompagnée par des bénévoles de MdM, a été possible pour 29 personnes et a été très appréciée: elle permet de visualiser leurs conditions de vie et surtout d'échanger, de rassurer et de faire passer des messages. Malheureusement, ce travail de médiation est suspendu depuis Novembre 2009 car l'infirmière n'est pas remplacée lors de son congé maternité et personne ne tient plus ce rôle de coordination et de médiatrice médicale.

6) L'absence d'éducation à la santé

La majorité des Roms présents en France ont eu un cursus scolaire très réduit, voire absent, et la connaissance des mesures de prévention est très réduite. La demande en direction des professionnels de santé est le plus souvent limitée à la délivrance de médicaments. Certaines habitudes de vie constituent un facteur aggravant :

- alimentation à horaires irréguliers
- consommation excessive d'aliments gras et de boissons sucrées (dans certaines familles, les enfants reçoivent de la viande en revenant de l'école car les mères pensent qu'ils n'ont pas assez mangé à la cantine, certains enfants ont au départ du mal à s'adapter au régime de la cantine)
- hygiène dentaire insuffisante
- coucher tardif des enfants...

²³¹ Médecins du monde, Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du monde, Rapport 2006.

A) Présentation du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

1) Historique

Le CNDH Romeurope a été créé en octobre 2000, à Paris, à l'issue du colloque « Roms, Sintés, Kalés, Tsiganes en Europe. Promouvoir la santé et les droits d'une minorité en détresse », qui présentait les résultats alarmants d'une recherche action pour la promotion de la santé menée à l'initiative de Médecins du monde par le réseau Romeurope dans six pays de l'Union européenne dont la France.

Sur la base de ces travaux qui concluaient aux liens essentiels entre respect des droits fondamentaux et réponse aux graves problèmes de santé rencontrés par les populations roms, les associations nationales présentes à cette initiative ont décidé d'unir leurs forces et de fonder ce collectif pour agir de manière spécifique sur ce sujet, toutes étant déjà engagées auprès des Roms migrants vivant en France, à partir de leur champ propre de compétence, humanitaire ou de défense des droits.

2) Objet

Le CNDH Romeurope a pour objectif de soutenir l'accès aux droits fondamentaux des Roms d'Europe de l'Est en France, dans le cadre du droit commun, et de lutter contre les discriminations et le racisme spécifique dont ces personnes sont victimes dans un contexte de migration.

3) Composition

Le CNDH Romeurope est composé d'associations nationales, locales et de comités ou collectifs de soutien français. Tous ses membres agissent directement ou soutiennent des organisations impliquées localement dans des actions concrètes de soutien et de défense des droits auprès de Roms d'Europe de l'Est en France. Si certains membres sont impliqués dans la gestion de dispositifs opérationnels, ils ne le font pas au titre de Romeurope. Le Collectif associe ponctuellement à ses actions ou communications des personnes physiques ou morales non membre.

4) Activités

Le collectif Romeurope constitue :

- ⇒ **Un observatoire des droits fondamentaux des Roms dans un contexte de migration en France** : Il publie notamment un rapport annuel, diffusé en France et en Europe, sur la situation des Roms d'Europe de l'Est en France. Les comités de soutien et les associations qui travaillent directement sur les lieux de vie signalent à tout moment les événements tels que : évacuation, arrestation, mise en rétention, expulsion, mais également les avancées rendues possibles dans l'accès aux droits ainsi que les initiatives constructives des collectivités territoriales et institutions. Sur la base de ces informations, il dénonce les abus et discriminations, par tous moyens tels que réunions publiques, communiqués de presse, lettres ouvertes, tribunes.
- ⇒ **une plateforme d'échange et de confrontation des expériences pour les citoyens et acteurs associatifs impliqués en soutien et en défense des droits des personnes roms**
Il permet l'échange d'expérience entre les membres du Collectif, la mutualisation des compétences, l'élaboration d'outils et le partage d'information sur différentes thématiques : séjour, santé, travail, scolarisation, habitat... Le CNDH Romeurope mobilise les compétences qui, au sein de son réseau, sont susceptibles d'apporter une aide en fonction de la situation.
- ⇒ **une structure politique qui a vocation à interpeller les responsables politiques et institutionnels à l'échelle nationale et européenne et mener des luttes pour la défense des droits des personnes**

B) Principales actions et initiatives du CNDH Romeurope

Ces actions ont été menées entre novembre 2008 à décembre 2009.

1) L'élargissement et la structuration du réseau Romeurope sur le plan territorial et thématique

a) L'animation du réseau Romeurope

Depuis la création de Romeurope en octobre 2000, des avancées ont été obtenues au niveau du tissu associatif, avec un élargissement important des organisations impliquées dans des actions de soutien et de défense des droits des populations roms en France. Le nombre croissant de membres du collectif, dont on ne peut que se féliciter, a cependant justifié cette année la réaffirmation des principes d'engagement et de fonctionnement communs et la rédaction d'un document cadre, fixant les orientations et les principes d'organisation du collectif. Ce document a été approuvé lors de la réunion nationale du 14 novembre 2009.

Plusieurs Roms vivant en squats et bidonvilles ont été associés aux réunions du collectif. Par ailleurs, différentes actions ont été menées au cours desquelles un rôle de témoignage ou de représentation leur a été proposé.

A différentes échelles et sur différentes thématiques, des listes de diffusion spécifiques ont été créées pour faciliter les échanges et des réunions régulières sont organisées :

Les membres actuels du collectif sont les suivants, dont plusieurs viennent d'intégrer le collectif en 2009 (ceux qui ont été soulignés) : **ABCR** (Association Biterroise Contre le Racisme) – **ALPIL** (Action pour l'insertion sociale par le logement) – **AMPIL** (Action Méditerranéenne Pour l'Insertion sociale par le Logement) – **ASAV** (Association pour l'accueil des voyageurs) – **ASET** (Aide à la scolarisation des enfants tsiganes) – **ASFR** (Association de Solidarité avec les Familles Roumaines) – **CIMADE** (Comité intermouvements auprès des évacués) – **CLASSES** (Collectif Lyonnais pour l'Accès à la Scolarisation et le Soutien des Enfants des Squat) – **CAM** (Comité d'Aide Médicale) – **CCFD** (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement) – **FNASAT-Gens du voyage –Hors la Rue – Immediat** – **LDH** (Ligue des Droits de l'Homme) – **Liens Tsiganes** – **MDM** (Médecins du Monde) – **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) – **Mouvement catholique des gens du voyage** – **PARADA** – **PROCOM** – **Rencontres tsiganes** – **RomActions** – **Réseau de solidarité avec les Roms de St Etienne** – **Romeurope Val-de-Marne** – **Secours catholique** (Caritas France) – **SICHEM** (Service de Coopération Humanitaire pour les Etrangers et les Migrants) – **Une famille un toit 44** – **URAVIF** (Union régionale des associations voyageurs d'Ile-de-France)
Et les Comités de soutien de Montreuil, du Nord-ouest parisien, de St Michel-sur-Orge, de Meudon, le Collectif nantais Romeurope, le Collectif Roms des associations de l'agglomération lyonnaise, le Collectif de soutien aux familles roms de Roumanie, le Collectif des sans papiers de Melun, le Collectif dijonnais de soutien aux Roms

45 newsletters classées par départements et thématiques ont été diffusées au sein du collectif, proposant une synthèse des informations provenant des membres de Romeurope et de la presse.

Trois réunions nationales ont été organisées en 2009, dont une sous forme d'un séminaire de 2 jours.

Le 24 janvier à Paris : 85 participants

La question de l'**accès à l'emploi** a constitué le thème central de cette réunion. Une information pratique a été donnée sur la procédure d'autorisation de travail et l'accès au statut d'auto-entrepreneur pour déclarer une activité indépendante. Des actions ont été programmées pour demander la fin des mesures transitoires.

Trois ateliers thématiques se sont déroulés l'après-midi sur la scolarisation, la santé et l'accès aux soins et sur le logement (expériences locale de relogement, saisines des commissions DALO)

Le 20 juin à Bordeaux : 60 participants

Une matinée en plénière a permis de poser les bases d'une mobilisation nationale autour de **l'exclusion des enfants roms du droit à l'éducation** en France. Les orientations et le principe de cette campagne décidée en juin à Bordeaux se sont concrétisés à la rentrée avec la création d'un Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation.

Trois ateliers thématiques se sont déroulés l'après-midi : **Séjour** (des communautaires et des ressortissants d'Ex-Yougoslavie), **Habitat** (Expulsion des lieux de vie, projets d'accueil), **Santé** (Réflexion autour de l'élaboration d'outils d'information et d'éducation pour la santé, programme de médiation sanitaire). Romeurope dont les Roms présents ont été accueillis par l'adjoint à la solidarité dans les salons de la Mairie de Bordeaux.

Les 14-15 novembre à Paris : 80 participants

Une réflexion collective a été proposée en matinée sur les **orientations et le fonctionnement du collectif national Romeurope** : principes, revendications, activités, attentes des membres à cet égard et leur contribution possible, instances, processus de prise de décisions...

Trois ateliers thématiques se sont déroulés l'après-midi :

1. **Emploi/séjour** : il était question d'organiser des réponses face à la multiplication des placements en rétention, de relancer des actions au niveau national pour demander la fin du régime transitoire, en lien avec la récente délibération de la HALDE, de travailler à l'élaboration d'un plaidoyer au niveau local en direction des préfetures pour un assouplissement des procédures d'autorisation de travail, de réfléchir aux possibilités de recours contre les refus d'accès à Pôle emploi et à la formation professionnelle dans le cas des Roumains et Bulgares, de développer l'accès au séjour par le statut d'auto-entrepreneur
2. **Ecole** : Les étapes de la campagne pour le droit des enfants roms à l'Education ont été précisées et un guide pratique des démarches de scolarisation soumis aux participants
3. **Aides et protection sociale** : ont été abordés l'accès aux prestations CAF, les difficultés pour l'ouverture des droits AME dans le cas des ressortissants de l'UE et l'accès aux prestations ASE

Un atelier a été organisé le 15 novembre autour du **Droit au logement opposable**, dans le cas spécifique des ressortissants de nouveaux Etats membres de l'UE : Acteurs, réseaux et outils mobilisables par les militants pour accompagner des saisines des commissions de médiation

b) La constitution de réseaux partenaires sur certaines thématiques

146

b-1) La création du Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation

Contexte : Romeurope évalue entre 5000 et 7000 en France le nombre d'enfants roms qui arriveront à 16 ans sans avoir été scolarisés. Jusqu'ici les dénonciations concernant cette situation n'ont pas été entendues des institutions. Il est donc apparu nécessaire que la mobilisation sur le sujet soit portée par un front plus large que les associations investies spécifiquement auprès de ces populations, avec l'implication notamment des différents acteurs de l'éducation (syndicats enseignants et de parents d'élèves) et de la défense de droits de l'Enfant.²³²

²³² Le Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation comprend les organisations suivantes :

AFEV (Association de la Fondation Etudiante pour la Ville) – ATD Quart Monde – CGT Educ'Action – CLIVE (Centre de Liaison et d'Information Voyage-Ecole) – DEI-France (Défense des Enfants International) – FCPE (Fédération des conseils de parents d'élèves) – FERC-CGT (Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture) – ICEM-Pédagogie Freinet (Institut Coopératif d'Ecole Moderne) – Imédiat – Intermèdes – Ligue de l'enseignement – RESF (Réseau Education Sans Frontière) – Sud Education – SNUipp-FSU – Solidarité Laïque

Et les membres du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope : ABCR (Association Biterroise Contre le Racisme) – ALPIL (Action pour l'insertion sociale par le logement) – AMPIL (Action Méditerranéenne Pour l'Insertion sociale par le Logement) – ASAV (Association pour l'accueil des voyageurs) – ASET (Aide à la scolarisation des enfants tsiganes) – ASFR (Association de Solidarité avec les Familles Roumaines) – CIMADE (Comité intermouvements auprès des évacués) – CLASSES (Collectif Lyonnais pour l'Accès à la Scolarisation et le Soutien des Enfants des Squats) – CAM (Comité d'Aide Médicale) – FNASAT-Gens du voyage – CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement) – Hors la Rue – LDH (Ligue des Droits de l'Homme) – Liens Tsiganes – MDM (Médecins du Monde) – MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) – Mouvement catholique des gens du voyage – PARADA – PROCOM – Rencontres tsiganes – RomActions – Réseau de solidarité avec les Roms de St Etienne – Romeurope Val-de-

C'est en ce sens que Romeurope a sollicité des syndicats enseignants et différentes organisations, pour former un collectif plus large sur cette question en particulier. Une réunion a été organisée le 23 septembre 2009, qui a permis de s'accorder avec ces nouveaux partenaires sur les orientations de cette campagne et un calendrier d'action. Il s'agissait au départ 1) de travailler ensemble à l'inscription de cette question dans les différents événements programmés à l'occasion de l'anniversaire de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant le 20 novembre 2009 2) de définir des actions communes dans la durée sur le droit à l'éducation des enfants roms.

Actions menées dans le cadre de la campagne pour le droit des enfants roms à l'éducation :

- 3 réunions ont eu lieu : le 23 septembre 2009 à Médecins du Monde, le 9 décembre 2009 au SNUipp-FSU et le 20 janvier 2010 à la FNASAT-Gens du voyage.
- Un groupe google a été créé pour permettre d'échanger par mail (70 inscrits) et de partager des documents relatifs à la campagne pour le droit à l'éducation ou aux démarches d'inscription scolaire. Ce groupe associe des enseignants, des professionnels de l'éducation nationale au sein des inspections d'académie, des travailleurs sociaux et des militants.
- Rédaction d'un document d'analyse et d'information commun de 8 pages A4 en couleurs, qui sert de support de communication tout au long de la campagne (édité 1200 exemplaires)
- 3 lettres ouvertes, signées par l'ensemble des membres du collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation, adressées au Ministère, à l'Assemblée des Départements et de France et à l'Association des Maires de France (les trois ont reçu une délégation du collectif en janvier 2010).
- Rédaction et diffusion, dans les réseaux des différentes organisations membres, d'outils de sensibilisation et de plaidoyer au niveau local :
 - Courriers types à l'Inspecteur d'académie, au Président de CG et aux Maires
 - Document d'information
 - Une liste des organisations membres du Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation
 - Guide pratique sur les démarches d'inscription scolaire
- 4 novembre 2009 : Conférence de presse à la FCPE
- Lancement d'un appel pétitionnaire pour le droit des enfants roms à l'éducation, soumis à signatures à l'occasion des différents événements et mis en ligne
- 15 novembre 2009 : Participation d'enfants roms à la ronde organisée tous les dimanches par le RESF sur le parvis de Notre-Dame - 12 enfants d'un bidonville de St Denis en cours d'expulsion sont venus réclamer le droit à l'école
- 21 novembre 2009 : tenue d'un stand au salon de l'éducation
- 22 novembre 2009 : tenue d'un stand au cours de l'événement RESF « Six heures pour le respect par l'Etat des droits de l'enfant et des familles sans papiers »
- 26 novembre 2009 : stand à l'UNESCO au cours du Colloque sur les enfants des rues
- 29 novembre 2009 : stand au Village associatif organisé par la CIMADE en clôture du festival Migrant'Scène

147

b-2) Amorce d'un réseau d'action autour de la défense des droits des occupants sans droit ni titre

Contexte : Les expulsions des lieux qu'ils occupent sans droits ni titre constituent, pour les familles roms, une problématique récurrente qui ruine tous les efforts des associatifs et citoyens pour améliorer leur accès à l'ensemble des autres droits (scolarisation, santé, travail, habitat...). Ces expulsions s'inscrivent souvent dans un contexte de harcèlement policier qui suffit parfois à ce que les personnes partent d'elles-mêmes. Lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une ordonnance ou d'une mesure administrative, les associations sont souvent démunies pour répondre aux demandes des personnes qui souhaitent faire un recours et ont également du mal à déterminer si les étapes de la procédure sont respectées. En effet, la complexité des procédures d'expulsion d'occupants sans droit

Marne – Secours catholique – SICHEM (Service de Coopération Humanitaire pour les Etrangers et les Migrants) – Une famille un toit 44 – URAVIF (Union régionale des associations voyageurs d'Ile-de-France) Et les Comités de soutien de Montreuil, du Nord-ouest parisien, de St Michel-sur-Orge, de Meudon, le Collectif nantais Romeurope, le Collectif Rroms des associations de l'agglomération lyonnaise, le Collectif de soutien aux familles roms de Roumanie et le Collectif des sans papiers de Melun

ni titre et leur méconnaissance par la majorité des acteurs qui interviennent auprès des familles roms sur le terrain sont de vraies difficultés pour intervenir de façon réactive et pertinente. Par ailleurs, si localement un travail efficace en lien avec des avocats a pu être mené, il n'y a pas de mutualisation des décisions favorables obtenues sur lesquelles s'appuyer dans des contextes semblables. Enfin, sur beaucoup de lieux, les militants manquent de contacts d'avocats qui connaissent ces dossiers et ont la disponibilité pour s'y engager, d'autant que dans certains départements, l'accès à l'aide juridictionnelle est compliqué par les exigences de domiciliation et de justificatifs de ressources.

Aussi, une première réunion interassociative a été organisée le 23 septembre, suivie d'une rencontre avec des membres du groupe jurislogement et du DAL le 6 octobre, pour réfléchir à la constitution d'un réseau dont l'objet serait de faciliter la coordination entre d'une part des associatifs intervenant sur les squats et bidonvilles, et d'autre part des juristes et avocats qui soient en mesure d'apporter une formation et un conseil en continu sur les procédures et de prendre en charge les recours.

b-3) Des actions communes avec des structures spécialisées sur certaines thématiques

Romeurope a entretenu en 2009 des échanges privilégiés avec certaines organisations non membres du collectif mais partenaires sur différentes thématiques :

- **Séjour** : Le GISTI pour le suivi des recours contre les mesures d'éloignement du territoire et l'accès au séjour, avec des actions menées en commun pour demander la fin anticipée des mesures transitoires
- **Protection sociale** : Le groupe de travail « égalité des droits sociaux pour les étrangers et précaires » qui constitue un lieu d'échange et d'information pour des travailleurs sociaux et des membres de différentes associations autour de l'accès des étrangers aux prestations et à la protection sociale
- **Emploi** : Solidarité Nouvelles contre le Chômage a été sollicité pour l'accompagnement de Roumains et Bulgares vers l'emploi. L'ADIE a assuré une formation sur le régime d'auto-entrepreneur et a apporté son conseil sur ces démarches. Plusieurs syndicats (CGT, CFDT, l'Union syndicale Solidaires, FSU, SNUipp) se sont associés à Romeurope pour demander la fin du régime transitoire à l'encontre des Roumains et Bulgares
- **Habitat** : Plusieurs associations nationales et franciliennes (Fondation Abbé Pierre, FAPIL, FAPIL Ile-de-France, FNARS, FNARS Ile-de-France, Aurore, Emmaüs, DAL, Interlogement 93, Fédération nationale des PACT, DAL...) se sont associées à deux communiqués dénonçant la poursuite des expulsions de bidonvilles durant la trêve hivernale et réclamant au préfet de Région Ile-de-France la tenue d'une table-ronde
- **Scolarisation** : Plusieurs syndicats enseignants et organisations intervenant dans le champ de la défense des droits de l'enfant ont été associés au Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation : AFEV (Association de la Fondation Etudiante pour la Ville) – ATD Quart Monde – CGT Educ'Action – CLIVE (Centre de Liaison et d'Information Voyage-Ecole) – DEI-France (Défense des Enfants International) – FCPE (Fédération des conseils de parents d'élèves) – FERC-CGT (Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture) – ICEM-Pédagogie Freinet (Institut Coopératif d'Ecole Moderne) – Imediat – Intermèdes – Ligue de l'enseignement – RESF (Réseau Education Sans Frontière) – Sud Education – SNUipp-FSU – Solidarité Laïque

148

b-4) Le collectif d'élus pour les droits des Roms

Enfin, Romeurope a suscité depuis septembre 2008 l'émergence d'un **Collectif d'élus pour une politique d'accueil et d'accès aux droits des Roms d'Europe de l'Est en France** et a assuré l'animation de ce collectif jusqu'ici. En janvier 2009, ce collectif d'élus a publié un appel pour les droits des Roms, aujourd'hui signé par 175 élus (députés européens, parlementaires français, conseillers régionaux et généraux, élus municipaux et communautaires). Ce listing d'élus signataires, a de nombreuses fois facilité l'identification d'interlocuteurs et de relais au niveau local pour les associations qui interviennent en soutien aux familles roms.

Deux réunions de ce collectif d'élus ont été organisées en 2009, le 3 mars à l'Assemblée nationale et le 24 juin à la Mairie de Montreuil, ainsi que deux réunions de collaborateurs d'élus les 7 juillet et 16 septembre.

Deux objectifs principaux réunissent les élus mobilisés à travers ce collectif :

1. l'échange autour des expériences d'accueil de populations roms (accès aux droits, communication en direction de l'électorat local, dispositifs d'hébergement/logement mobilisés...) Une liste de diffusion mail a été constituée, sur laquelle sont diffusées ponctuellement des informations. Une trame pour la création d'un blog des élus a été définie avec l'aide de collaborateurs d'élus pour répondre aux attentes de plusieurs collectivités locales ; diverses pistes sont en cours de réflexion pour sa mise en œuvre.
2. l'interpellation commune du gouvernement concernant notamment la fin anticipée du régime transitoire. Cette interpellation doit pouvoir être développée avec la publication de l'appel des élus lorsqu'il aura reçu un nombre significatif de signatures. Deux parlementaires membres du collectif d'élus se sont mobilisés pour relayer cette demande en direction du gouvernement à travers des questions écrites (question écrite à l'Assemblée le 4 nov. 2008 avec réponse le 17 février 2009, question orale au Sénat le 26 janvier 2010). Un député membre du collectif d'élus a également relayé auprès du gouvernement la demande d'extension de la trêve hivernale aux squats, bidonvilles et habitats mobiles (novembre 2009).

2) La formalisation d'outils pour le soutien et la défense des droits des Roms vivant en France

Scolarisation : Un guide pratique pour l'accompagnement des démarches d'inscription scolaire d'enfants vivant en squat ou bidonville a été rédigé à partir d'un travail entamé au sein d'un groupe d'échange sur la scolarisation au sein de Romeurope. Il est destiné aux associatifs accompagnant l'inscription scolaire des enfants roms vivant en squats et bidonvilles. Y sont traitées les démarches d'inscription et la mise en place des conditions matérielles pour que la scolarisation des enfants roms puisse avoir lieu. Les questions autour de la médiation entre les familles et l'école et du soutien scolaire à mettre en œuvre en parallèle sont un aspect qui reste à introduire par la suite.

Travail : Deux fiches à destination des associatifs accompagnant des Roumains ou Bulgares en recherche d'emploi ont été réalisées et mises en ligne. Elles portent sur 1) l'accompagnement aux démarches de demande d'autorisation de travail salarié 2) la création d'activité indépendante via le statut d'auto-entrepreneur

Séjour : Afin d'enrichir les recours effectués par les avocats contre les mesures d'éloignement à l'encontre de ressortissants communautaires, un recueil et une synthèse des décisions de tribunaux et cours administratives d'appel a été réalisé par Romeurope en partenariat avec le GISTI et la CIMADE.

Santé : Le groupe de travail santé au sein de Romeurope en Ile-de-France a réalisé plusieurs fiches d'information à destination du public et/ou des accompagnants, sur l'ouverture des droits à l'AME (une fiche à destination du public et une fiche à destination des accompagnants), les services de PMI, la contraception et les Permanence d'Accès aux Soins de Santé

Prestations familiales : Au sein de Romeurope plusieurs recours ont été faits en 2008 et 2009 contre les interruptions de prestations CAF pour les familles Roumains et Bulgares qui en bénéficiaient depuis 2007, en lien notamment avec un membre du GISTI, spécialiste de la protection sociale qui a réalisé un modèle-type de recours à l'usage du réseau Romeurope. Ces recours se basaient sur un principe du droit communautaire qui indique que si une prestation soumise à la condition de séjour régulier est accordée par l'administration à un ressortissant communautaire, elle lui reconnaît par là-même implicitement un droit au séjour et ne peut revenir dessus ensuite.

Suite à ces recours, une première circulaire ministérielle de juin 2009 indique que les familles qui se sont vues accorder par le passé les prestations CAF, même si c'est par une erreur d'appréciation de leur droit au séjour, n'auraient pas dû se les faire retirer. Une circulaire de la CNAF d'octobre 2009 confirme et précise ce principe, ainsi que les conditions du recouvrement des prestations par les personnes. Un courrier type est en cours de finalisation au sein de Romeurope pour inciter les associations à entamer des démarches auprès des CAF pour que les personnes puissent recouvrer leurs droits.

3) L'interpellation des pouvoirs publics sur les difficultés d'accès aux droits ou de discrimination en raison de l'origine

Une délégation a été reçue au **Ministère de l'Éducation nationale** le 3 décembre 2008. La teneur des propos tenus en réaction à nos interpellations concernant le nombre important d'enfants roms non-scolarisés est apparue suffisamment grave (interrogation notamment de la « motivation » réelle des familles à scolariser leurs enfants) pour mériter d'alerter les syndicats enseignants, les associations et la presse.

Une délégation composée d'un Rom roumain du Val-de-Marne et de représentants associatifs a été reçue au **Ministère de la Santé** le 15 décembre 2008. Les principaux constats et recommandations du Collectif Romeurope ont été évoqués, notamment sur la tuberculose, le saturnisme, l'accès à l'assurance maladie et la mise en place de diagnostics terrain systématiques.

Romeurope a été reçu le 23 mars 2009 au **Ministère de l'immigration**, par le Conseiller chargé de l'entrée et du séjour des étrangers et le Directeur général de l'ANAEM. La délégation était composée d'un Rom de St Etienne et de représentants du collectif Romeurope. Une demande de levée des mesures transitoires limitant l'accès au marché du travail a été réitérée, au regard notamment du nombre négligeable de personnes que cette ouverture ferait entrer sur le marché du travail. A défaut, il a été demandé que des aménagements administratifs soient pris d'urgence pour simplifier la procédure d'autorisation de travail et raccourcir effectivement le délai d'examen des contrats d'embauche par les DDTEFP. Une note devait être adressée aux administrations de l'emploi en ce sens.

Une rencontre a eu lieu le 24 mars 2009 avec **Secrétariat général aux affaires européennes**, rattaché au Premier ministre, qui intervient dans la négociation des textes communautaires, la préparation des positions interministérielles, la mise en œuvre et le contentieux du droit communautaire. La délégation était composée d'un Rom du Val-d'Oise en recherche d'emploi et de représentants du Collectif Romeurope. L'entretien a porté essentiellement sur les difficultés d'accès à l'emploi pour les communautaires en période transitoire. Le SGAE s'est engagé à faire remonter au niveau des commissions interministérielles tous les dysfonctionnements dénoncés et nos demandes d'aménagement : autorisation de travail immédiate pour des périodes de 3 mois dans l'attente de l'évaluation du dossier par les DDTEFP, accès au travail à temps partiel sur la base d'une rémunération au SMIC pour un temps plein, accès aux emplois d'insertion et à la formation professionnelle, mesures effectives pour raccourcir les délais d'examen des dossiers...

150

Sur le dernier trimestre 2009, une démarche collective a été initiée par Romeurope, afin d'impliquer notamment les principaux syndicats sur cette question des freins à l'accès à l'emploi induits par les mesures transitoires pour les Roumains et Bulgares. S'appuyant sur la délibération de la HALDE n° 2009-372 du 26 octobre 2009, qui recommande la fin anticipée des mesures transitoires, qu'elle situe au centre des facteurs d'exclusion des populations roms roumaines et bulgares, une lettre ouverte a été adressée au **Premier ministre**. Se sont associés pour la signer, en dehors des membres de Romeurope : la CGT (Confédération Générale du Travail), la CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail), la FSU (Fédération Syndicale Unitaire), l'Union syndicale Solidaires, le SNUipp-FSU (Syndicat National des Instituteurs, professeurs des écoles et pegg) ainsi que le GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés) et la Fondation Abbé Pierre.

Le délégué général de la **Défenseure des enfants** a reçu le 14 septembre 2009 plusieurs membres de Romeurope qui ont présenté les différents constats du collectif relatifs à l'exclusion des enfants roms du droit à l'éducation en France. Suite à cette rencontre, quatre saisines écrites concernant différents facteurs à l'origine de cette situation ont été adressées à la Défenseure le 18 décembre afin qu'elle puisse intervenir auprès des institutions concernées sur les différents facteurs à l'origine de cette situation. Ces saisines portaient sur :

1. Les ruptures de scolarité liées aux expulsions incessantes des familles roms des lieux de vie qu'elles occupent sans droit ni titre
2. L'absence de soutien financier aux familles roms permettant de garantir les conditions matérielles minimales d'une scolarisation régulière
3. Les obstacles administratifs opposés notamment par les municipalités dans les démarches d'inscription scolaire dans le cas des enfants roms
4. L'exclusion des jeunes roms de tout le champ de la formation professionnelle

La **Commission Nationale Informatique et Libertés** a été saisie le 10 avril 2009 par Romeurope concernant l'exploitation du fichier des bénéficiaires de l'aide au retour humanitaire, baptisé « OSCAR ». Comme l'indique la circulaire interministérielle du 7 décembre 2006, ce fichier n'a d'autre justification que d'empêcher qu'une même personne bénéficie deux fois de l'aide au retour humanitaire, néanmoins Romeurope a été alerté par de nombreux témoignages indiquant que les informations contenues dans le fichier « OSCAR » étaient transmises à diverses administrations.

En avril 2009, une lettre ouverte a été adressée à toutes les têtes listes **candidates aux élections européennes**. Elle interrogeait les candidats sur les dispositifs spécifiques qu'ils entendaient promouvoir pour permettre un contrôle de la mise en œuvre dans les Etats membres des résolutions et recommandations émanant des institutions européennes, qui invitent toutes à des actions concrètes pour lutter contre les discriminations spécifiques dont sont victimes les Roms. Une dizaine de réponses ont été obtenues.

Une audition de représentants du Collectif Romeurope a été organisée par l'**ECRI (Comité européen contre le racisme et l'intolérance**, organe indépendant émanant du Conseil de l'Europe), le 9 mars 2009.

Une délégation de 25 personnes a été reçue à la **Commission européenne** à Bruxelles le 27 mai 2009. Il s'agissait d'une visite d'information proposée suite à la manifestation organisée le 10 décembre 2008 à Paris pour réclamer la fin des mesures transitoires à l'encontre des Roumains et Bulgares. 15 Roms issus des squats et bidonvilles de différentes agglomérations (St Etienne, Bordeaux, Toulon, Seine-Saint-Denis et Paris), ainsi que des membres de Romeurope et des élus municipaux, participaient à la journée. La délégation a été reçue par deux fonctionnaires de la Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances : le Coordinateur du groupe inter service sur la question des Roms, Monsieur Joachim Ott et un membre de l'Unité Coordination des régimes de sécurité sociale, libre circulation des travailleurs, Monsieur Dragomir ILIEV. L'échange a porté sur les actions de lutte contre les discriminations et les mesures prises par l'Union européenne pour inciter les Etats membres à accélérer la levée des mesures transitoires limitant l'accès au travail des Roumains et Bulgares.

151

b) Evénements publics

Manifestation pour demander la fin des mesures transitoires

A l'appel de plusieurs Roms et avec le soutien des associations du collectif Romeurope, une manifestation a été organisée le 10 décembre 2008. Ils réclamaient la fin des mesures transitoires qui limitent l'accès au marché du travail pour les Roumains et les Bulgares en France. La mobilisation a été forte : environ 300 Roms d'Ile-de-France et 150 associatifs se sont rassemblés place Edouard-Herriot à Paris. Cet événement a été couvert par plusieurs articles et reportages : Métro, Politis, Rue 89, France info, la radio publique roumaine, Al Jazira...

Des deux institutions interpellées (Ministère du travail et représentation de la Commission européenne en France), seule la représentation de la Commission a reçu des représentants roms et associatifs et a été attentive aux revendications qui lui étaient présentées. A la suite de cette rencontre, elle a rédigé un rapport spécifique pour le Commissaire européen en charge de l'emploi et des affaires sociales. Il a par ailleurs été proposé aux Roms et aux associations françaises qui les soutiennent d'organiser dans quelques mois une visite à Bruxelles pour informer la Commission européenne de la situation des Roms en France.

c) Rapports d'observation et d'analyse concernant la situation des Roms en France

Etude scolarisation : Au cours de la réunion nationale de juin 2009, le lancement d'une étude avait été annoncé qui devait apporter un éclairage précis sur la situation de la non-scolarisation des enfants roms migrants en France. Il s'agissait de pouvoir qualifier ce problème (quelle ampleur ? comment se manifeste-t-il ? qui touche-t-il particulièrement ? etc.) et mettre en lumière les différents freins à la scolarisation afin d'avoir les outils en main pour faire face à cette situation et en avertir les responsables. Cette étude a pu être menée dans le cadre d'un stage avec l'appui d'un comité de

pilotage au sein du collectif Romeurope et sur la base d'une enquête de terrain sur cinq agglomérations. L'étude sera publiée le 10 février 2010.

Rapport sur la médiation sanitaire : A la demande de la Direction Générale de la Santé, une étude a été réalisée qui portait sur les conditions de mise en œuvre d'actions de médiation sanitaire en direction du public rom d'Europe de l'Est en France. Un état des lieux des expériences en France et à l'étranger a été réalisé et une réflexion sur les priorités d'action, la fonction de médiateur et le cadre déontologique a été proposée.

Une réunion de présentation de cette étude a été organisée le 28 mai 2009 par la Direction générale de la santé en présence de différentes institutions.²³³

Les bases d'un programme opérationnel devant donner suite à cette étude ont aussi été discutées. L'INPES a apporté son soutien méthodologique pour aider à la structuration de ce projet de promotion de la santé. Un groupe de suivi s'est constitué au sein de Romeurope et une coordinatrice a pu être recrutée par l'une des structures du collectif, l'ASAV, à partir du mois d'octobre pour accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de projets pilotes de médiation sanitaire sur 4 territoires : le Var, le Nord, la Loire-Atlantique et la Seine-Saint-Denis

Un **recueil de témoignages et une note de synthèse** a été réalisée **sur les difficultés d'accès à l'emploi** des Roumains et Bulgares en France, liées à la procédure administrative d'autorisation de travail, à destination des institutions.

4) Actions de communication

a) La publication de communiqués

Avril 2009 : A Drancy, la préfecture considère que les Roms sont indésirables dans les cérémonies de commémoration du génocide nazi

Mai 2009 : Les associations dénoncent la maltraitance infligée aux Roms de Seine St Denis : une fois de plus, les problèmes sont déplacés, la détresse humaine accentuée

Juin 2009 : Un projet d'accueil à Cesson - Alors que les expulsions de campements roms s'enchaînent à un rythme accéléré depuis la fin de la trêve hivernale en Ile-de-France et notamment en Seine-Saint-Denis, la petite Ville de Cesson en Seine-et-Marne s'inscrit à contre-courant en mettant en place un projet d'accueil et d'insertion pour 4 familles roumaines et en communiquant sur les premiers résultats positifs obtenus en quelques mois.

Juin 2009 : Evacuation illégale et exactions policières à Grenoble

Juillet 2009 : Assistance à personnes traumatisées : nouveau délit de solidarité ? Les associations signataires se déclarent solidaires avec Médecins du Monde (MdM), poursuivie en justice par l'Etat en raison de l'organisation de l'accueil à Saint Denis (93) sous 6 tentes humanitaires des familles roms évacuées après l'incendie mortel de leur bidonville en mai dernier à Bobigny.

Juillet 2009 : Des exactions policières qui se multiplient pour dissuader les Roms, citoyens de l'Union européenne, de venir ou rester en France.

Septembre 2009 : Appel du Collectif nantais et du Collectif national Droits de l'Homme Romeurope à un rassemblement

Novembre 2009 : Les associations franciliennes demandent au Préfet de Région l'extension de la trêve hivernale aux squats et bidonvilles et l'organisation d'une table-ronde afin notamment de trouver des solutions pour des hébergements/logements dignes et durables

Décembre 2009 : 2200 habitants de bidonvilles jetés à la rue en plein hiver, c'est inadmissible !

Février 2010 : Deux enfants viennent de mourir dans un incendie de bidonville aux portes de Paris : ce n'est pas un fait divers !

Avril 2010 : Encore une fois, un enfant est mort dans l'incendie d'un abri de fortune et plusieurs personnes sont grièvement blessées. Nous refusons de poursuivre ce décompte macabre.

Mai 2010 : Communiqué des élus et organisation du collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation

²³³ DDASS 59, DRASS pays de la Loire, INPES, DRASS IDF, Ministère du logement accueil des gens du voyage, Acsé, DGS, DGAS

b) Le site Internet

Un nouveau site Internet de Romeurope a été mis en ligne à la même adresse que le précédent. Plus complet, ce nouveau site est principalement orienté vers l'appui et l'information des acteurs professionnels ou bénévoles qui agissent en défense des droits des familles roms, à travers le développement d'une rubrique intitulée « textes et supports pour l'action » qui comporte des ressources, des outils et des informations pratiques directement utiles pour intervenir dans les situations rencontrées sur le terrain. Il est aussi destiné à favoriser le partage d'expérience entre les membres de Romeurope grâce à un espace membres sur lequel tous les documents non publics qui circulent sur la liste de diffusion peuvent y être mis en ligne. Une revue de presse est assurée tous les 15 jours (synthèses d'articles) par un journaliste bénévole.

c) Le soutien aux actions de communication visant à favoriser la prévention des discriminations raciales

L'importance des actions d'information et de sensibilisation en direction du grand public et notamment des riverains sur les lieux où des familles roms sont installées a été maintes fois soulignée dans les réunions Romeurope. Il s'agit d'influencer l'électorat des élus locaux, d'obtenir un traitement favorable du sujet par la presse locale et d'élargir les réseaux de solidarité et les mobilisations existantes en associant des citoyens ou des organisations encore peu informés de la situation des familles roms en France.

Le Collectif Romeurope est régulièrement sollicité par des associations, des collectivités locales ou des établissements d'enseignement dans le cadre de la préparation d'**événements locaux** divers (réunions publiques, conférences de presse, séances de formation ou autre...) de sensibilisation et d'information concernant la situation des Roms en France (mise en réseau, proposition d'intervenants, mise à disposition de supports d'information et diffusion des invitations).

Pour faciliter la programmation d'événements le CNDH Romeurope prête aux militants et associations qui le demandent différents supports d'information :

1. Opre Roma ! Une exposition photos + textes, qui peut être visualisée sur le site Internet de Romeurope : <http://www.romeurope.org/Opre-Roma.html>

Cette exposition a été réalisée par la Ligue des droits de l'Homme, Médecins du Monde et Solidarité Laïque. Un panneau supplémentaire a été également réalisé en 2009 pour resituer les informations données sur les conditions de vie des personnes en France après l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne : ce panneau explique que la majorité des constats restent les mêmes.

Cette exposition, qui pouvait jusqu'ici être achetée, est épuisée. 10 exemplaires plastifiés ont donc d'être réédités par Romeurope, qui sont destinés à être prêtés aux collectifs et associations.

2. Sont également prêtés, aux fins de diffusion publique, différents DVD

Ils peuvent être envoyés par la poste sur simple demande avec les contacts des réalisateurs auprès desquels les associations sollicitent une autorisation de diffusion publique

3. Romeurope n'adresse pas de documents ou rapports par la poste, mais une sélection est proposée sur le site Internet de Romeurope qui peuvent être achetés ou être imprimés localement : <http://www.romeurope.org/-Documents-.html>