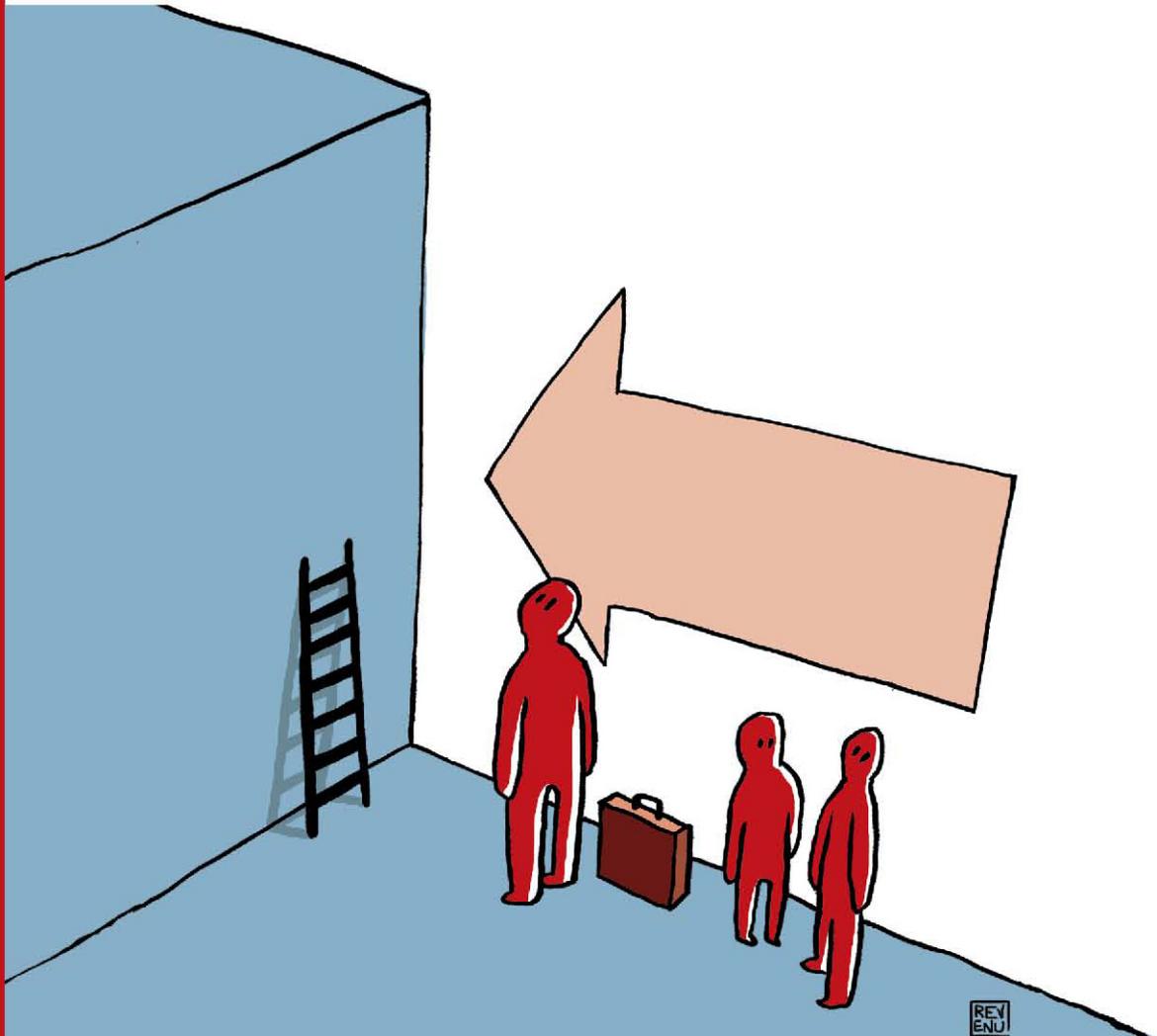




Romeurope

COLLECTIF NATIONAL DROITS DE L'HOMME ROMEUPE

Rapport d'Observatoire 2013



REV
ENU

Ce rapport a été réalisé grâce au soutien de :



Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que le CNDH Romeurope

Ce rapport a été coordonné par Lola Schulmann.

Le contenu du rapport a été enrichi grâce aux contributions essentielles des membres du Collectif et des experts sur les différentes thématiques traitées.

Le CNDH Romeurope remercie les membres du comité de pilotage, particulièrement Lydie Arbogast (stagiaire à la coordination) et Nacéra Kacimi (FNASAT-GV) pour la mise en page.

Illustration: Julien Revenu www.julienrevenu.net

Imprimerie XL Print – Saint Etienne

SOMMAIRE

Avant-propos	p. 3
a) De qui parle-ton ? b) La situation des citoyens européens vivant en bidonvilles en France c) Un an après la mise en place du gouvernement : quel changement ? d) Un rapport qui reflète les diverses réalités sur le terrain	
PARTIE 1 : L'accès aux droits	
I. Séjour/Eloignement	p. 7
a) Une libre circulation faussée des ressortissants européens b) Le droit au séjour des ressortissants européens c) L'exclusion du droit d'asile d) L'éloignement du territoire des ressortissants roumains et bulgares e) La rétention administrative f) Le retour dit « volontaire » g) Gonflement des chiffres des renvois forcés du territoire grâce aux communautaires	
II. Habitat	p. 15
a) Les conditions de vie dans les squats et bidonvilles b) Le lieu de vie des occupants sans droit ni titre reconnu comme leur domicile au sens de l'article 8 de la CESDH c) Le logement opposable, l'inconditionnalité de l'hébergement et les services d'accueil et d'orientation d) Perspectives	
III. Travail	p. 24
a) Le régime transitoire des roumains et bulgares b) Le statut auto-entrepreneur c) Quel accompagnement vers l'emploi ? d) L'accompagnement associatif vers l'emploi e) Autres secteurs d'activité économique	
IV. Santé	p. 32
a) Etat des lieux de la santé des habitants des squats et bidonvilles b) L'Aide Médicale d'Etat c) Droit au séjour pour soins d) Les dispositifs d'accès aux soins e) Le rôle des associations et de la médiation sanitaire	
V. Droits sociaux	p. 42
a) Les allocations familiales b) L'élection de Domicile c) L'aide sociale à l'enfance (ASE) d) Les prestations sociales des collectivités locales	
VI. Droits de l'enfant	p. 51
a) Le droit à la scolarisation b) L'absence de réponse aux besoins fondamentaux d'enfants vivant en situation d'extrême précarité c) Les obstacles à la scolarisation d) Les conséquences des évacuations sur la scolarisation des enfants e) Les dispositifs d'accueil f) La mobilisation des collectifs et des associations g) Condamnations par la CEDH h) La protection des mineurs	

PARTIE 2 : Le nouveau cadre de concertation interministérielle

I. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 **p. 62**

- a) Une nouvelle approche ?
- b) Champ d'application de la circulaire
- c) Valeur juridique d'une circulaire

II. Principales dispositions **p. 63**

- a) Mobiliser les services de l'Etat et les acteurs locaux concernés
- b) Le diagnostic
- c) L'accompagnement
- d) La mobilisation des moyens disponibles
- e) Mission confiée aux inspections générales

III. La mission confiée à la DIHAL **p. 66**

- a) La lettre de mission du Préfet
- b) Le Comité de pilotage interministériel
- c) Le réseau de correspondants départementaux
- d) Le Comité national de suivi
- e) Le réseau d'élus volontaires
- f) Le Vade-mecum à destination des représentants départementaux

PARTIE 3 : A l'épreuve du terrain : quelle mise en œuvre de ce nouveau cadre ?

I. Les évacuations **p. 69**

A) L'évacuation de « campements illicites » : une réalité multiple

- a) Le principe : le respect des décisions de justice
- b) Les exceptions : les évacuations sans décision de justice
- c) Les opérations d'évacuation illégales
- d) Le recours à la catégorie administrative Gens du voyage
- e) Les délais pour quitter les lieux

B) Quelle réalité sur les territoires ?

- a) L'évolution des opérations d'évacuation sur le territoire national
- b) Les opérations d'évacuation des squats et bidonvilles : la disparité des réalités vécues sur les territoires

II. La concertation des associations et des collectifs de soutien **p. 90**

- a) L'absence de concertation des associations dans la mise en œuvre des opérations d'évacuation des squats et des bidonvilles
- b) La poursuite d'opération d'évacuation sans anticipation ni mesure d'accompagnement en dépit de la mise en place de « comité de suivi » : le cas des Bouches du Rhône
- c) La mise en place d'espace de consultation des associations sans réelle amélioration de la situation sur le terrain

III. Le diagnostic **p. 98**

- a) Une notion floue sujette à de multiples interprétations
- b) La mise en œuvre des diagnostics sur les territoires

IV. L'accompagnement et l'insertion dans le droit commun **p. 104**

- a) Les dispositifs d'accompagnement et d'insertion
- b) L'évaluation des dispositifs d'accompagnement et d'insertion mis en place
- c) L'articulation des acteurs dans les dispositifs d'accompagnement et d'insertion

Ce rapport d'Observatoire du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope¹ porte sur la question de l'accès aux droits des citoyens européens vivant en bidonvilles, sujet central sur lequel est impliqué le Collectif depuis sa création, et la mise en œuvre de la circulaire interministérielle publiée le 26 août 2012² qui définit le cadre théorique d'une politique publique concertée. Cette édition 2013 couvre la période allant du début de l'année 2012 au mois de mai 2013.

Il s'appuie sur l'expérience indispensable des associations et collectifs locaux membres du Collectif National qui accompagnent les habitants des squats et bidonvilles dans leurs démarches.

Ce document a vocation à être un outil de référence pour tous les acteurs aussi bien institutionnels qu'associatifs et l'ensemble des citoyens. Il se distingue du rapport politique au sein duquel le Collectif rappelle ses revendications pour l'accès aux droits des ressortissants européens précaires en France³.

a) De qui parle-t-on ?

Roms, Tsiganes, Gens du voyage, habitants des bidonvilles, migrants européens... La variété des appellations est le reflet de la diversité des populations concernées, ainsi que les représentations dont elles font l'objet.

« **Roms** » ou « **Roms migrants** » sont les termes couramment employés pour désigner des groupes de personnes en situation précaire, originaires de Roumanie, Bulgarie ou des pays d'ex-Yougoslavie, émigrées de ces pays depuis les années 1990.

Il s'agit là d'un usage abusif qui laisse à penser que tous les Roms sont en situation précaire ou appelés à y rester, ce qui n'est pas le cas, ou encore que tous les Roms de l'Est sont appelés à devenir migrants, alors que seule une minorité a fait le choix de la migration. D'autre part, il est arrivé que des responsables politiques ou institutionnels, n'aient pas hésité à rapprocher les termes « Rom » et « délinquant ». De fait, « Rom » tend à devenir stigmatisant alors même qu'il devait aider à *positiver* l'identité de ces groupes lorsqu'il fut choisi comme terme générique en lieu et place de Tsigane (généralement péjoratif en Europe de l'Est).

Le terme Rom⁴ a été choisi dans une acception générique par l'Union Romani Internationale en 1971, et officiellement adopté par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Il est aujourd'hui d'usage de distinguer trois ensembles principaux parmi les 10 millions de Tsiganes européens, suivant les noms que se donnent eux-mêmes les intéressés :

- Roms (Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie, Serbie, Kosovo, Grèce...) : 85%
- Sintés et Manouches (France, Italie...) : 5%
- Gitans et Kalés (Espagne, France...) : environ 10%

Cette classification est bien entendu schématique et ne doit pas masquer la grande diversité des réalités au sein même des grands groupes ainsi identifiés, y compris à l'intérieur d'un même pays.

L'ensemble des populations migrantes, en grande majorité européennes, présentes dans les squats et bidonvilles en France, sont confrontées à des difficultés dans leur accès aux

1 Le CNDH Romeurope a été créé en octobre 2000 et regroupe des associations et collectif locaux œuvrant pour le respect des droits fondamentaux et l'inscription dans le droit commun des habitants des squats et bidonvilles, que l'on dit Roms.

2 Circulaire interministérielle du 26 août 2012 <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1>

3 CNDH Romeurope, Rapport 2010-2011, « Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres », février 2012.

4 Conseil de l'Europe, « Glossaire du Conseil de l'Europe sur les Roms et les Gens du voyage », mai 2012.

droits fondamentaux et sont victimes de discriminations. Concernant les solutions à mettre en place il n'y a pas de spécificités particulières qui requerraient des mesures propres dans leur accès aux droits, qui doit être garanti au travers des dispositions de droit commun.

On constate ainsi que les termes employés peuvent avoir une connotation positive ou négative selon le contexte historique et politique, qui varie lui-même dans le temps.

Dans ce rapport nous privilégions le terme d'habitants de bidonvilles, d'européens pauvres, car les personnes concernées vivent toutes dans des situations de très grande précarité sur l'ensemble du territoire qu'elles se disent Roms ou non, afin de ne pas les stigmatiser et de rompre avec une approche ethnicisante de cette question. Cette approche est véhiculée également par des représentants de l'Etat et des médias qui désignent ces populations précaires sous le terme de « Roms ». Il est ainsi nécessaire de préciser de qui parle-t-on.

b) La situation des citoyens européens vivant en bidonvilles en France

Les difficultés que subissent les habitants des squats et bidonvilles en France au quotidien sont multiples et systématiques. Venus pour la plupart de Roumanie et de Bulgarie dans des conditions de grande précarité, ils n'ont d'autre choix que de s'installer sur des terrains sans droits ni titres et vivent dans une extrême pauvreté. Leur accès au droit commun ouvert aux autres citoyens européens est soumis à de grandes difficultés : les évacuations de terrain à répétitions, les expulsions du territoire, l'accès aux droits fondamentaux (habitat, soins, travail, scolarisation et droits sociaux). Les ressortissants roumains et bulgares continuent d'être soumis à des mesures transitoires qui limitent leur accès au marché du travail⁵.

Les Roms, ou les populations qui sont perçues comme telles, sont par ailleurs fortement stigmatisés sur le territoire. Les événements de l'été 2010 en France ont entraîné de nombreuses réactions au niveau européen et ont ainsi mis la lumière sur la situation de ces migrants en France : ils apparaissent alors pour beaucoup comme les boucs-émissaires de la politique sécuritaire française.⁶ L'été 2012 a de nouveau été le théâtre de prises de positions publiques accompagnées de nombreuses évacuations renforçant de nouveau l'appréhension ethnique et la stigmatisation de cette pauvreté visible.

L'Etat met en place des dispositifs spécifiques dans l'accès aux droits fondamentaux pour ces migrants européens pauvres, notamment avec la mise en place et le maintien des mesures transitoires qui encadrent strictement leur possibilité de travailler. Ils sont ainsi soumis à un régime d'exception qui ne fait que renforcer les pratiques discriminatoires. Dans chacune des thématiques abordées dans le rapport (séjour, habitat, travail, scolarisation, santé, droits sociaux) l'écart est grand entre d'un côté la théorie (ce qui est prévu dans les textes) et de l'autre la pratique au niveau national et surtout au niveau local. Les pratiques des institutions et des autorités nationales et locales (préfectures, mairies, Caisses primaire d'assurance maladie, Commissions DALO...) diffèrent d'une région à l'autre, voire d'un département à l'autre. Malgré l'existence de textes précisant les démarches à suivre pour accéder à une aide, certaines indications pouvant être diversement interprétées, les pratiques se révèlent très inégales. Ces situations révèlent l'incohérence des politiques publiques et surtout l'absence de pilotage national sur leur mise en œuvre à destination des personnes en situation de très grande précarité.

⁵ Voir la partie consacrée au travail concernant les mesures transitoires

⁶ CNDH Romeurope, Rapport 2010-2011

c) Un an après la mise en place du gouvernement : quel changement ?

Est-ce dans un souci de répondre à l'absence de politique nationale que la circulaire interministérielle a été publiée le 26 août 2012 ? Cette circulaire propose un cadre de référence pour « évacuer les campements illicites », notamment avec la prise en compte avant l'évacuation des besoins des personnes présentes dans le bidonville par l'instauration de diagnostics individuels. Les collectifs et associations accompagnant les habitants des bidonvilles se sont saisis de cette circulaire afin que le volet préventif soit mis en place localement, en demandant au préfet d'organiser des espaces de concertation incluant les associations impliquées, et d'initier les diagnostics.

Depuis 10 mois, sur l'ensemble du territoire, le CNDH Romeurope constate une grande disparité de traitements entre les différentes régions et départements dans le volet préventif de la circulaire du 26 août 2012. Les évacuations des bidonvilles et squats se poursuivent sans que des solutions ne soient proposées aux familles et en dehors du cadre fixé par la circulaire interministérielle. La mission confiée au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), concernant la mise en œuvre de la circulaire, montre une réelle volonté d'apporter un cadre de référence aux acteurs locaux (préfectures) mais la mise en œuvre de ces recommandations sur le terrain demeure quasi inexistante 10 mois plus tard.

Au-delà de la circulaire interministérielle à laquelle le deuxième et le troisième chapitre de ce rapport sont consacrés, plusieurs autres positionnements politiques s'inscrivent dans une volonté d'adopter un autre regard vis-à-vis des bidonvilles et de ses habitants.

En clôture de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le Premier Ministre rappelle le 11 décembre 2012 « je pense aussi aux migrants, premières victimes des stigmatisations, à commencer par les familles Rom contraintes d'habiter dans des campements de fortune. Toutes ces personnes, toutes ces situations ne seront pas oubliées »⁷. Dans le plan pluriannuel contre la pauvreté adopté le 21 janvier 2013⁸ est par ailleurs inscrite la mission confiée au Délégué interministériel.

L'adoption récente par le Sénat de la résolution européenne « sur l'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses Etats membres »⁹ atteste de la volonté de mettre en place des mesures fortes pour l'insertion des ressortissants européens en situation de très grande précarité. Adoptée le 18 janvier 2013, celle-ci demande notamment au gouvernement français de :

- lever les dispositions transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares
- se montrer prudent avec la politique des dispositifs d'insertion « qui, s'ils ne sont pas ouverts à l'ensemble des populations en situation de grande précarité, contribuent à renforcer la ségrégation des populations roms, et doivent nécessairement être conçus comme une politique transitoire préparant l'accès au droit commun »
- faciliter l'accès au logement social des populations roms en veillant à ce que les discriminations dont ils sont aujourd'hui victimes soient levées
- supprimer l'aide au retour « qui crée un appel d'air préjudiciable en lui substituant l'aide à la réinsertion »

⁷ Discours du Premier Ministre lors de la conférence nationale:

http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/12-11_Discours_du_Premier_ministre_lors_de_la_Conference-2.pdf

⁸ Plan pluriannuel contre la pauvreté <https://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/DP-PAUVRETE.pdf>

⁹ Résolution consultable : <http://www.senat.fr/leg/tas12-073.html>

Pour autant, cette résolution n'a aucune valeur juridique ni contraignante et a reçu très peu d'écho politique.

Sur le terrain, c'est une autre réalité qui prédomine avec la multiplication de discours stigmatisants, véhiculés par des élus et la poursuite d'une politique d'évacuation des bidonvilles qui ne fait que renforcer la précarisation de ces populations. Le troisième chapitre de ce rapport reviendra sur la confrontation entre les principes affichés dans la circulaire interministérielle du 26 août et les réalités locales.

d) Un rapport qui reflète les diverses réalités sur le terrain

Ce rapport d'Observatoire est le fruit du travail de terrain mené par les collectifs locaux ou associations qui accompagnent, soutiennent, partout en France les habitants des squats et bidonvilles en situation de grande précarité. Ces acteurs sont en première ligne face aux évacuations des lieux de vie, lors des négociations avec les autorités locales ou lorsqu'il est nécessaire de gérer des urgences sociales ou médicales.

Leur travail se fait au cas par cas. Il faut négocier plusieurs mois avec la préfecture pour une autorisation de travail, ou avec le Centre Communal d'Action Sociale pour une élection de domicile. La question de la scolarisation des enfants relève parfois d'une bataille avec la mairie qui refuse d'inscrire les enfants à l'école. Les disparités de pratiques d'un territoire à l'autre, d'une institution à une autre compliquent continuellement ce travail des bénévoles.

Ce rapport se base en premier lieu sur une collecte d'informations conduite auprès des membres et partenaires du CNDH Romeurope. Pour cela, des tableaux de suivi des situations locales ont été mis en place afin d'élaborer un cadre de référence commun pour l'ensemble du territoire. Afin d'avoir une pluralité de sources, ce rapport s'est basé également sur des documents institutionnels - service ou organismes d'Etat, collectivités locales, rapports parlementaires...- sur des articles ou ouvrages de chercheurs, et des articles de journaux. Ces différentes sources permettent de croiser les informations et d'être le plus précis dans les situations locales décrites.

Les éléments recueillis ne sont pas exhaustifs mais ils permettent de dresser un constat et de dégager des tendances globales des politiques mises en place concernant les ressortissants européens vivant en bidonvilles.

PARTIE 1 : L'accès aux droits

I- Séjour/Eloignement

« La liberté de circulation et de séjour des personnes dans l'Union constitue la pierre angulaire de la citoyenneté de l'Union, telle qu'instaurée par le traité de Maastricht en 1992 »¹⁰. C'est en ces termes que le Parlement européen définit le principe de liberté de circulation. Le plein exercice de cette citoyenneté est ainsi corrélé avec la possibilité de circuler librement dans l'espace européen. Pourtant de nombreux dispositifs entravent cette « pierre angulaire ». Les citoyens roumains et bulgares sont considérés, depuis leur entrée en 2007 dans l'Union européenne, comme des citoyens de « seconde zone ». Afin de mieux comprendre cette liberté de circulation à plusieurs vitesses, il faut tout d'abord revenir sur ce principe, puis la réglementation concernant le droit au séjour des Roumains et Bulgares en France et enfin les dispositifs permettant d'éloigner ces citoyens européens du territoire national.

a) Une libre circulation faussée des ressortissants européens

La libre circulation des ressortissants européens est un principe fondateur dans la construction de l'espace européen. Les Roumains et Bulgares, citoyens européens depuis le 1^{er} janvier 2007, bénéficient au même titre que tous les ressortissants de cette liberté. Ce principe est simple : tout citoyen de l'Union peut circuler librement dans les autres Etats membres à condition d'avoir une pièce d'identité en cours de validité. Dès le 1^{er} janvier 2002, les Roumains et Bulgares ont eu la possibilité de se rendre dans les Etats membres de l'Union européenne sans visa.

Pour les séjours d'une durée inférieure à 3 mois, la seule limite est de ne constituer ni une menace pour l'ordre public, ni une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale.

La libre circulation bien qu'érigée en un droit fondamental par l'Union européenne, connaît des limites fixées tant par les textes communautaires que les législations nationales des Etats membres. La directive 2004/38/CE régit la restriction de la liberté de circulation et de séjour des ressortissants européens, pour des raisons d'ordre public, sécurité publique ou de santé publique.

b) Le droit au séjour des ressortissants européens

L'article L 121-1 du CESEDA détaille les conditions d'accès au séjour pour les ressortissants européens. Ainsi, pour justifier d'une régularité de séjour en France (qui ne passe pas uniquement par la présentation d'une carte de séjour), le citoyen de l'Union européenne doit :

- soit exercer une activité professionnelle²,
- soit justifier de ressources suffisantes et d'une assurance maladie, soit poursuivre des études ou une formation professionnelle et justifier d'une assurance maladie,
- soit remplir les conditions du maintien du droit de séjour,
- soit être le membre de famille d'un citoyen de l'Union dont la situation correspond à l'une des situations précitées.

¹⁰ Parlement européen, Fiche technique sur l'Union européenne http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_2.3.pdf

¹¹ Voir la partie consacrée à l'accès au travail

L'article L122-1 du CESEDA précise également que « sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le ressortissant visé à l'article L. 121-1 qui a résidé de manière légale et ininterrompue en France pendant les cinq années précédentes acquiert un droit au séjour permanent sur l'ensemble du territoire français ». Ce droit au séjour permanent est particulièrement difficile à faire valoir étant donné qu'il est nécessaire d'apporter des preuves de la présence légale sur le territoire.

Malgré plusieurs circulaires favorables¹², le Conseil d'Etat a jugé dans un arrêt du 22 juin 2012¹³ que les ressortissants européens étaient exclus des possibilités de régularisation référencées au Livre III du CESEDA, notamment concernant la carte de séjour « vie privée et familiale ». Ils peuvent néanmoins solliciter un titre de séjour sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) qui proclame le droit au respect de la vie privée et familiale. Cette décision, si elle devait être maintenue, appelle nécessairement une modification législative du CESEDA car on ne peut pas considérer que le législateur qui, en 1998, a souhaité inscrire dans la législation française le droit pour les étrangers de mener une vie privée et familiale normale en France, ait souhaité en exclure les citoyens de l'Union européenne.

La circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du CESEDA et qui vient préciser certaines hypothèses de régularisation dans le cadre des articles L.313-11 7° et L.313-14 du CESEDA n'est pas accessible aux citoyens européens qui ne peuvent ainsi se prévaloir de ce cadre pour bénéficier d'un droit au séjour en France.

Alors même que leur liberté de circulation est strictement encadrée, les citoyens roumains et bulgares voient leurs possibilités de se maintenir en France de plus en plus réglementées et limitées.

Suivant leur situation en France, ils ont l'obligation ou non de détenir un titre de séjour. Le titre de séjour ne constitue pas une autorisation de séjour mais une simple déclaration de résidence sur le territoire d'un Etat membre, car le droit au séjour est acquis indépendamment de la délivrance de la carte de séjour. Sont exemptés de titre de séjour les étudiants ; les inactifs en possession de ressources suffisantes et d'une assurance ; et les membres de familles d'un ressortissant communautaire qui exerce une activité professionnelle, fait des études ou dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. Les travailleurs indépendants (profession libérale, auto-entrepreneur...) doivent être en possession d'un titre de séjour. Enfin les travailleurs salariés doivent être détenteurs d'une autorisation de travail et d'un titre de séjour.

12 La circulaire du 7 juin 1994 sur les conditions de séjour des ressortissants des Etats membres de l'UE précisait que la combinaison de normes communautaires avec les règles de droit interne « conduit à réserver un traitement similaire entre le conjoint communautaire et le conjoint ressortissant de pays tiers d'un Français. La même position peut être adoptée s'agissant du ressortissant communautaire qui serait parent d'un enfant français »

La circulaire du 26 mai 2004 « Les ressortissants d'un nouvel Etat membre conjoints de Français (...) doivent solliciter, s'ils souhaitent exercer une activité économique salariée ou non salariée, une carte de séjour « Communauté européenne » d'une durée de validité de 10 ans portant la mention « toutes activités professionnelles », les autorisant de plein droit à exercer une activité salariée en leur seule qualité de conjoint de français (...) ».

La circulaire du 5 février 2009 sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires : « l'intégration d'un Etat à l'Union européenne ne doit en aucun cas être désavantageuse pour ses ressortissants ».

La circulaire du 10 septembre 2010 relative aux conditions d'exercice du droit de séjour des ressortissants de l'Union européenne, des autres Etats parties à l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, ainsi que des membres de leur famille « Certains ressortissants de l'UE et assimilés solliciteront leur admission au séjour en faisant état de motifs tenant à leur vie privée et familiale, tels qu'ils sont prévus dans le droit commun, alors qu'ils n'ont pas d'équivalents dans le cadre du régime de l'article L.121-1. Leur situation au regard du séjour devra d'abord être examinée en fonction des catégories prévues pour le séjour des citoyens de l'UE. Toutefois, afin de ne pas traiter les intéressés plus défavorablement que les ressortissants de pays tiers, il conviendra de combiner l'application de ces dispositions avec certaines règles du droit commun. »

13 CE, n°347545, 22 juin 2012

L'admission exceptionnelle au séjour

De façon très limitée, la préfecture peut accorder une carte de séjour temporaire pour « considération humanitaire » tel qu'indiqué à l'article L313-14 du CESEDA. Dans le cadre de projets d'insertion les préfectures sont sollicitées pour accorder ce droit au séjour dérogatoire pour que les personnes qui participent au projet puissent entreprendre des démarches d'insertions effectives. En contrepartie les familles s'engagent à remplir des conditions strictes d'intégration, leur titre de séjour qui n'est que provisoire (entre 6 mois et 1 an) et peut ne pas être renouvelé. A Nantes les familles ont reçu un titre « exceptionnel » de séjour dans le cadre d'un projet d'insertion, mais cette admission exceptionnelle au séjour reste sporadique.

A Lyon, dans le cadre du projet « Andatu », la préfecture du Rhône a régularisé 243 personnes depuis le lancement du projet en 2011. Les familles sélectionnées et intégrées au sein de ce projet piloté par l'association Forum Réfugié bénéficient d'un accompagnement vers l'emploi avec une carte de séjour temporaire permettant de travailler, du RSA (revenu de solidarité active) et des allocations familiales et d'un logement. Les conditions de sélection des familles restent cependant floues et largement opaques, la préfecture refusant de communiquer sur ce projet et ses modalités. Un article publié sur le site de Rue 89 le 3 mai 2013 revient sur ce dispositif mis en place par le Préfet qui détient un pouvoir discrétionnaire concernant les personnes pouvant entrer dans ce projet¹⁴.

Ces pratiques montrent que l'accès à un titre de séjour sur le fondement des dispositions de droit commun (Livre III) du CESEDA est possible.

c) L'exclusion du droit d'asile

Les Roumains et Bulgares ont aussi perdu de fait depuis le 1^{er} janvier 2007 la possibilité de demander l'asile, en vertu du Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres¹⁵, dit protocole Aznar. Celui-ci vise à empêcher les ressortissants d'un Etat membre de l'UE de demander l'asile dans d'autres Etats membres. Ainsi, les demandes d'asile présentées par les citoyens de l'UE sont généralement considérées comme irrecevables par les Etats membres¹⁶. En France, quelques demandes d'asile ont été enregistrées et ont toutes été rejetées.

De nombreux habitants des squats et bidonvilles en France sont originaires des pays des Balkans. Leur statut en France est régi par d'autres règles que celles des ressortissants européens, en tant que ressortissants de pays tiers.

Concernant l'accès à l'asile, les ressortissants de Bosnie Herzégovine, de Macédoine, du Monténégro et de Serbie par exemple sont soumis à la procédure dite prioritaire, leurs pays étant considérés comme sûrs selon une liste établie par le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)¹⁷. Résultat, à peine 3% des personnes se voient reconnaître la qualité de réfugié ou la protection subsidiaire par l'OFPRA en 2012. Pourtant, les conditions de vie et les discriminations parfois extrêmement violentes dont sont victimes les personnes dites Roms révèlent le climat difficile dans ces pays. Certains ne trouvent ainsi comme solution de fuir leur pays dans

14 Rue 89, « Andatu », l'opaque programme d'intégration des Roms, 03 mai 2013 », <http://www.rue89lyon.fr/2013/05/03/andatu-lopaque-programme-dintegration-des-roms/>

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

16 Sauf la Belgique qui a déclaré effectuer un examen individuel de toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre Etat membre

17 Voir la liste des pays sûrs : http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?dtd_id=11&xmld_id=2730

lequel ils se sentent en danger en raison d'une origine ethnique. Ces craintes sont prises en compte par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui a accordé 211 protections (dont 134 protections subsidiaire) en 2012.

En échange d'un accord de réadmission signé le 1er janvier 2007 afin de « faciliter » le renvoi des étrangers non désirables entre les Etats membres de l'Union européenne et les pays des Balkans, ces derniers pouvaient en échange bénéficier d'un assouplissement de visas pour se rendre dans les Etats membres. Cinq Etats membres de l'Union européenne ont écrit le 5 décembre 2012 à la Commission européenne lui demandant de reconsidérer la question des visas pour ces ressortissants afin de pouvoir limiter le dépôt des demandes d'asile des ressortissants des pays des Balkans. Certains Etats membres préfèrent ainsi protéger leurs frontières de potentiels demandeurs d'asile considérés comme non désirables sur leur territoire.

d) L'éloignement du territoire des ressortissants roumains et bulgares

En France, un ressortissant européen ainsi voit sa liberté de circulation refusé pour plusieurs raisons :

- s'il constitue une **charge déraisonnable** pour le système d'assistance sociale c'est-à-dire que ses ressources ne sont pas suffisantes et qu'il perçoit des prestations sociales.

Cette notion est une des plus invoquée par les préfetures pour motiver les Obligations de quitter le territoire français (OQTF). Elle a été introduite à l'article L121-1 du CESEDA¹⁸ par la loi du 24 juillet 2006.

- si son comportement présente une menace réelle, actuelle et grave à l'intérêt fondamental de la société (**mesure d'ordre public**).

Transposé au niveau national par la loi du 16 juin 2011, on retrouve le triptyque européen : ordre public, sécurité publique et santé publique comme motif de limitation de la libre circulation. Ainsi une mesure d'ordre public doit être valablement motivée par une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave touchant un intérêt fondamental de la société française ».¹⁹

Par exemple, l'occupation illégale d'un terrain ne suffit pas - en l'absence de circonstances exceptionnelles - à établir que la présence en France d'un ressortissant roumain est constitutive d'une menace à l'ordre public selon le jugement rendu par la Cour administrative d'appel de Versailles le 15 juillet 2009²⁰.

- en cas **d'abus de droit**, abus établi lorsqu'un ressortissant européen renouvelle des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors qu'il ne remplit pas les conditions requises pour un séjour de plus de 3 mois. Un abus de séjour est également caractérisé si le séjour est effectué dans le seul but de bénéficier du système d'assistance sociale.

L'appréciation par l'autorité administrative de la situation d'abus, doit se faire comme le préconise la loi du 16 juin 2011 en tenant compte de « l'ensemble des circonstances relatives à sa situation, notamment la durée du séjour de l'intéressé, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle en France, et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine. »

Dans une grande majorité des cas récents, le juge annule les OQTF prises sur le fondement d'abus de droit, faute de preuves suffisantes. Dans plusieurs villes, comme à Lyon, une série

18 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]. »

19 Article 39 de la loi de 16 juin 2011.

20 Dans ce sens aussi, arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Lyon du 4 novembre 2011.

d'OQTF motivées par l'abus de droit ont été annulées²¹. En témoigne, le jugement du tribunal administratif de Lyon du 16 mai 2012, où le juge refuse la qualification d'abus de droit contre un ressortissant roumain car le préfet « n'apporte aucun élément démontrant que le requérant aurait renouvelé plusieurs fois son séjour de moins de trois mois, et qu'en se bornant à relever que les conditions d'existence de celui-ci sont précaires et qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes, le préfet n'apporte pas d'éléments suffisamment précis et objectifs de nature à établir la réalité d'une utilisation abusive du système d'assistance sociale. » L'OQTF est donc annulée. En octobre 2012, la Cour administrative d'appel de Douai²² va dans le même sens dans la qualification et les preuves des allers-retours entre la France et la Roumanie.

L'Obligation de quitter le territoire français (OQTF) est la mesure administrative d'éloignement des étrangers en situation irrégulière sur le territoire applicable aux ressortissants communautaires tel que le prévoit l'article L511-3-1 du CESEDA par la loi du 16 juin 2011.

Le ressortissant européen se retrouvant dans une des situations susmentionnées, se voit notifier une mesure d'éloignement par les services préfectoraux qui doit tenir compte de l'ensemble des circonstances relatives à sa situation (notamment la durée du séjour de l'intéressé en France, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique...). Les ressortissants roumains et bulgares étant européens, n'ont pas besoin de visa ou d'autre type de laissez-passer pour venir en France. Il est donc très difficile de prouver la date d'entrée sur le territoire.

D'autre part, l'OQTF fixe le pays à destination duquel l'étranger sera renvoyé s'il ne respecte pas le délai de départ volontaire. Le délai d'application d'une OQTF ne peut pas être inférieur à un mois sauf s'il s'agit d'un motif d'ordre public²³.

Les OQTF non individualisées (stéréotypées) sont annulées par le juge. Régulièrement les forces de police se rendent sur les terrains et distribuent à l'ensemble des personnes présentes sur le terrain une OQTF. Elles sont dans ces cas rédigées sans prendre en considération les situations personnelles de chaque individu. Dans de nombreux cas les emplacements des noms des intéressés sont remplis à la main, le modèle est le même, des cases sont même laissées vides.

Pratiques de harcèlement policier

Des pratiques policières de harcèlement sont observées lors de distribution d'OQTF. Par exemple, à Porte de la Villette à Paris, le 14 novembre 2012, la police est venue remettre des OQTF aux seuls hommes présents sur le terrain. Le 29 janvier 2013, sur le même terrain, une nouvelle distribution d'OQTF a eu lieu pour l'ensemble des personnes avec pour certains un placement en rétention.

Ces présences policières avec des remises d'OQTF peuvent être assimilées à des pratiques de harcèlement des personnes. Dans ces situations, les forces de police, en nombre, peuvent forcer les personnes à sortir de leur abri tôt le matin avec les enfants, les obligeant à rester de nombreuses heures debout devant leur abri.

21 Voir jugement du Tribunal administratif de Lyon du 2 mai 2012, jugements du Tribunal administratif de Lyon en date du 16 mai 2012 N° 1203741, N°1203740 et N°1201114.

22 Cour administrative d'appel de Douai, 25 octobre 2012, n° 12DA00853

23 L.511-3-1 du CESEDA

e) La rétention administrative

Dans l'attente de l'exécution de la mesure, un étranger même communautaire peut être placé en rétention dans un centre (ou local) de rétention administrative. Cette décision peut être contestée juridiquement. Par ailleurs, le simple fait d'être en situation irrégulière ne peut pas justifier la mise en garde à vue de l'étranger conformément à la jurisprudence de la Cour de Cassation et de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Rapport sur la rétention administrative²⁴

Selon le rapport des associations intervenant en rétention : « En 2011, les Roumains représentent 6,6 % (1507) de l'ensemble des placements en rétention.

En tant que citoyens de l'Union européenne, les Roumains sont en théorie davantage protégés contre l'enfermement et l'éloignement que les étrangers non communautaires. Ils jouissent, toujours en principe, de la liberté de circulation en Europe.

Pourtant, au regard des chiffres, pour les préfetures il est en moyenne deux fois plus facile d'éloigner de force un Roumain qu'un ressortissant d'une autre nationalité (taux moyen d'éloignement depuis les Centres de rétention administratives (CRA) : 40,1 % - pour les Roumains : 81 %) et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les Roumains sont presque toujours munis d'un passeport ou d'une carte d'identité et les accords avec la Roumanie facilitent la procédure.

En second lieu, ils exercent rarement des recours contre leur éloignement.

Nombre d'entre eux préfèrent rentrer chez eux au plus vite et savent qu'ils ont la possibilité de revenir en France lorsqu'ils le souhaitent, même si leurs droits sont limités par le régime transitoire auquel ils sont soumis.

En troisième lieu, leur passage en rétention est plus rapide que la moyenne et la plupart ne rencontre jamais un juge de la liberté et de la détention (77,6 % des Roumains ont une durée de rétention inférieure à 5 jours contre 54,2 % en moyenne pour l'ensemble des nationalités).

Pourtant, pour ceux qui saisissent la juridiction administrative en particulier, l'éloignement ou la rétention sont souvent annulés. Au total, les irrégularités ou illégalités des procédures sont peu soumises à l'examen des juges. Ainsi, en 2011, 36,1 % des personnes retenues étaient libérées par les juges contre seulement 14 % des Roumains. »

f) Le retour dit « volontaire »

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) avait en charge jusqu'en 2012 plusieurs aides au retour à destination des étrangers en situation irrégulière dont les ressortissants européens :

- une aide au retour humanitaire (ARH) qui prenait en charge le billet de retour et une aide financière à hauteur de 300 euros pour les adultes et de 100 euros pour les enfants
- une aide sans contribution pécuniaire autre que le billet d'avion
- enfin, une aide à la réinsertion économique qui n'a concerné que 10 ressortissants roumains en 2011.

24 Rapport 2011 sur les centres et locaux de rétention administrative, Rapport commun Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte.

http://cimade-production.s3.amazonaws.com/publications/documents/70/original/Rapport_retention_2011.pdf?1353516787

En 2011, le coût total des 15 840 retours s'élevait selon l'OFII²⁵ à 20,8 millions d'euros dont 9,4 millions pour le transport des migrants et 11,4 millions consacrées aux aides financières. En 2011, **82% de ces aides concernaient des ressortissants roumains et bulgares.**

Selon le rapport des associations intervenant en rétention, « 15 840 « aides au retour » ont été mises en œuvre, dont 56 % (8 895) visaient des Roumains et Bulgares, citoyens européens dont une bonne part se disait Roms. Leur retour, souvent fortement incité par les autorités, a principalement été assuré à l'aide de 58 vols spécialement affrétés par le gouvernement via l'OFII. Déjà très ciblés en 2010, les Roumains et Bulgares, se disant Roms pour beaucoup, ont constitué le tiers des personnes éloignées du territoire métropolitain en 2011. Sur 32 916 personnes éloignées, 10 529 étaient roumaines ou bulgares. Leur éloignement s'effectue selon deux dispositifs : les « aides au retour » ou la reconduite forcée via les centres de rétention administrative²⁶ ».

Ces aides au retour ont pu être utilisées comme moyen d'encourager les ressortissants roumains ou bulgares à partir ; en témoigne l'initiative du SAMU de Marseille qui a conditionné un hébergement d'urgence à l'acceptation d'un retour humanitaire. Ces pratiques sont illégales mais permettent de faire du chiffre concernant les renvois de migrants.

En 2013, le ministère de l'intérieur a souhaité mettre en place une réforme de ces aides. Dans un arrêté du 16 janvier 2013, le montant des aides allouées a ainsi été drastiquement diminué :

« l'allocation s'élève à 50 € par adulte et 30 € par enfant mineur, avec une prise en charge des bagages dans la limite de 20 kg de bagages par adulte et 10 kg de bagages par enfant mineur. ²⁷ »

Il est à l'heure actuelle difficile de mesurer l'impact de cette réforme sur le nombre de retours volontaires.

Le 12 septembre 2012 lors d'un déplacement en Roumanie, le ministre des affaires européennes et le ministre de l'intérieur signent un accord avec l'OFII et les représentants du gouvernement roumain pour la mise en place d'un projet expérimental d'insertion de 80 familles. Nous ne disposons pas d'information sur la mise en œuvre de ce projet.

Par ailleurs, un fichier biométrique a été créé par le décret 2009-1310 du 26 octobre 2009 afin de recenser les empreintes de tous les bénéficiaires d'ARH. Ce fichier (OSCAR) est considéré comme discriminatoire puisque plus de 80% des enregistrements concernent des ressortissants roumains et bulgares. Dans une résolution du 9 septembre 2010, le Parlement européen l'a déclaré contradictoire avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

g) Gonflement des chiffres des renvois forcés du territoire grâce aux communautaires

Selon les chiffres du ministère de l'intérieur en 2012, 36 800 étrangers ont été reconduits à la frontière – hausse de 11,9% par rapport à l'année précédente. Nous ne disposons pas pour le moment des chiffres des renvois concernant les ressortissants européens. Selon un article de Médiapart de février 2013²⁸ « les charters collectifs suivent également une

²⁵ Rapport d'activité 2011 de l'OFII : http://www.ofii.fr/IMG/pdf/rapport_ofii.pdf

²⁶ Rapport 2011 sur les centres et locaux de rétention administrative, Rapport commun Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte

²⁷ Arrêté du 16 janvier 2013 : http://romeurope.org/IMG/pdf/arrete_du_16_janvier_2013_aide_au_retour.pdf

courbe ascendante : Philippe Goossens recense 220 personnes concernées par les vols groupés au cours de la première partie de l'année dernière, 1 293 lors de la seconde. Six fois plus ! Même tendance pour le nombre total d'éloignements de ressortissants roumains et bulgares, y compris les départs "individuels". Dans son dernier bilan, l'OFII en dénombre 8 713 en 2011. Selon un document interne de l'établissement public, ils seraient au moins un millier de plus en 2012, mais l'OFII, tout comme le ministère de l'intérieur, refusent de communiquer l'évolution d'un semestre sur l'autre ».

Selon les informations que nous avons recensées (via des articles, rapports et les observations des membres du Collectif Romeurope), depuis la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012, de nombreux charters de l'OFII sont partis de France à destination de la Roumanie et de la Bulgarie :

13 septembre 2012 : charter vers la Roumanie avec 192 personnes à bord

23 octobre 2012 : charter de l'OFII de Lyon vers la Bulgarie (via Macédoine) avec 185 personnes dont 59 enfants à bord

25 octobre 2012 : charter vers la Roumanie avec 179 personnes à bord (retours dits volontaires)

16 novembre 2012 : charter au départ de Lyon vers la Roumanie avec 192 personnes à bord

30 janvier 2013 : charter de l'OFII (aide au retour humanitaire) au départ de Lyon vers la Roumanie (via Macédoine, Skopje) avec 148 personnes à bord

26 mars 2013 : charter de l'OFII de l'aéroport Roissy vers la Roumanie

Ces chiffres s'inscrivent dans la politique globale menée par le gouvernement – comme les années précédentes – pour comptabiliser les chiffres des éloignements forcés du territoire. Les communautaires pauvres permettent ainsi d'augmenter considérablement ces chiffres, alors même qu'ils peuvent revenir dès le lendemain en France.

Pour aller plus loin :

Rapport 2011 sur les centres et locaux de rétention administrative, Rapport commun Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte
http://cimade-production.s3.amazonaws.com/publications/documents/70/original/Rapport_retention_2011.pdf?1353516787

Rapport d'activité 2011 de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
http://www.ofii.fr/tests_197/rapport_d_activite_2011_de_l_office_francais_de_l_immigration_et_de_l_integregation_1294.html?preview=oui

Comité européen des droits sociaux, Réclamation 67/2011, Médecins du Monde – International c. France
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC67Merits_fr.pdf

II- Habitat

Le mal logement en France a progressé depuis une vingtaine d'années. D'après la Fondation Abbé Pierre, « 3,6 millions de personnes sont non ou très mal logées et plus de 5 millions de personnes supplémentaires se trouvent en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme. »²⁹

En France, l'Etat détient la responsabilité de l'accès à l'hébergement et au logement. Le droit au logement est inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946 ainsi que dans la législation interne, avec notamment en 2007 la loi consacrée au Droit au Logement Opposable (DALO).

Les Roumains et Bulgares ou ressortissants d'Ex-Yougoslavie que l'on dit Roms vivent en France, pour une partie d'entre eux, dans des squats ou bidonvilles. Leur habitat n'est pas un mode de vie choisi mais une manifestation de la politique d'exclusion des droits et de la crise du logement.

Ils vivent dans des conditions extrêmement précaires. Ils n'ont pour la plupart pas accès à un logement, ni même à l'hébergement d'urgence sauf dans le cadre de projets d'insertion spécifiques. Dans ces conditions, ils n'ont pour la plupart ni accès à l'eau, ni à l'électricité, ni au ramassage des ordures. Les mauvaises conditions d'hébergement entraînent des problèmes sanitaires et sécuritaires pour ces familles.

Les évacuations répétées, considérées par les pouvoirs publics comme des « démantèlements de campements illicites », mettent à mal les dispositifs d'insertion et les démarches d'accompagnement des personnes vers le droit commun, et précarisent toujours plus les familles contraintes à l'errance. La question des évacuations forcées est détaillée dans la troisième partie du rapport consacrée à la mise en œuvre du cadre instauré par la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

Depuis quelques années, des dispositifs d'insertion pour les familles se développent, élaborés par différentes collectivités : mairies, conseils généraux, conseils régionaux. Afin de trouver des solutions alternatives aux évacuations des lieux de vie à répétition, certaines collectivités territoriales, souvent à l'initiative d'associations ou de collectifs, se sont mobilisées afin de développer des projets d'insertion. Ainsi, les familles - qui peuvent en bénéficier - ont accès à un logement (caravane, préfabriqué ou logement dans le diffus) et un accompagnement social mené par des prestataires de service ou associations conventionnées dans une approche globale. L'habitat est souvent l'entrée privilégiée des dispositifs d'insertion.

²⁹ Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal logement en France », 17^e rapport annuel, 2012

a) Les conditions de vie dans les squats et bidonvilles

Les squats et bidonvilles en France se situent dans des friches industrielles principalement en périphérie des grandes villes, ou en zone rurale selon les départements. Les conditions de vie aussi bien en squats qu'en bidonvilles sont très précaires.

- L'accès à l'eau

Le 28 juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution dans laquelle elle déclare que le droit à une eau potable, salubre et propre est un « droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme ».³⁰

De plus, dans une décision du 15 décembre 2010, le Conseil d'Etat s'est positionné en faveur du droit à l'accès à l'eau. Le Conseil d'Etat s'est fondé sur le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH), pour faire droit à la demande d'une requérante qui s'était vue opposer un refus de branchement au réseau d'eau potable.³¹

Pourtant au regard des conditions de vie de ces personnes, la plupart n'ont pas accès à l'eau courante, ni à l'eau potable. Malgré les conditions difficiles, les habitants des squats et bidonvilles trouvent des moyens pour pallier le manque d'eau : ils s'approvisionnent grâce aux bouches à incendie ou à des fontaines publiques mais ils doivent souvent faire plusieurs kilomètres pour accéder à l'eau. Il n'y a généralement qu'un seul point d'eau pour de nombreuses familles. Il est arrivé que des familles soient verbalisées pour s'être servies des bornes incendies pour s'approvisionner en eau. Pour accéder à une eau sûre et de qualité, les familles achètent généralement de l'eau en bouteille pour la boisson, la préparation des biberons, et la cuisine.

A cause de l'absence d'eau sur de nombreux terrains, les conditions d'hygiène sont très difficiles. Etre propre, se laver, laver les vêtements, faire la cuisine... de nombreuses tâches de la vie quotidienne se révèlent très problématiques.

Par exemple, sur le site de Méry sur l'Oise (Val d'Oise) le point d'eau le plus proche se trouve à 20 minutes à pied, à travers la forêt.

- L'accès aux sanitaires

Les terrains sont rarement équipés de toilettes. L'absence de toilettes est vécue comme une humiliation pour les familles. Parfois, les familles construisent elles-mêmes des toilettes sèches avec l'aide d'associations. Néanmoins, il est difficile de mettre en place des sanitaires sur certains terrains abritant de nombreuses personnes.

Dans le cadre d'un projet portant sur l'accès aux sanitaires, l'association Toilettes du Monde, en partenariat avec Terr'Eau, a fait 43 expériences sur la précarité sanitaire concernant environ 5000 personnes : 31 expériences sont des projets réalisés visant l'amélioration des conditions sanitaires. 74% de la population concernée par ce projet est dite Rom, 25% Gens du voyage et 1% populations autres.

« Sur les 31 projets d'amélioration des conditions sanitaires, la majeure partie des situations étudiées concerne l'accès aux toilettes. Dès lors qu'il existe la possibilité de raccordement à un collecteur d'égout les toilettes à eau ont été privilégiées. Au final, 11 expériences ont mis en place des toilettes à eau ou des toilettes chimiques et 20 expériences ont mis en place des toilettes sèches (avec ou sans apport de matière

³⁰ Assemblée Générale des Nations Unies AG/10967, « Résolution sur le droit à l'eau », 28 juillet 2010. <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/AG10967.doc.htm>

³¹ Décision du Conseil d'Etat, CE 15 décembre 2010, n° 323250

carbonée). D'une manière générale, presque toutes les expériences rencontrées ont été coupées dans leur élan, par l'expulsion des campements, ou se sont dégradées au fil du temps (mauvaise utilisation des infrastructures, abandon). »³²

- L'accès à l'électricité et au chauffage

Sur certains squats et sur la plupart des terrains, l'accès à l'électricité est impossible. Les personnes utilisent des générateurs privés ou des raccordements sauvages. Néanmoins, ces solutions alternatives ne leur permettent pas un accès effectif à l'électricité et comportent de nombreux risques, surtout pour les enfants. L'absence d'électricité pose problème pour l'éclairage et le chauffage principalement.

Certaines familles s'éclairent à la bougie et généralement elles se chauffent au bois ou grâce aux plaques de cuisson à gaz, avec des risques importants d'incendies ou d'intoxication au gaz. Du fait de la précarité des installations et de la promiscuité des abris, les incendies se répandent très vite avant qu'il soit possible de les confiner. Les interventions pour contrôler les feux sont délicates car l'accès aux baraques peut être difficile.

Les familles vivant en squats ou bidonvilles tout comme les collectifs de soutien sont conscients du danger potentiel sur les terrains. C'est pourquoi, ils font souvent appel aux autorités compétentes pour apporter des solutions même provisoires (avec l'installation d'extincteurs ou de matériel de cuisines adaptés). Néanmoins, ces demandes sont souvent ignorées et il revient aux collectifs et aux familles de trouver par eux-mêmes ces alternatives.

Témoignage recueilli sur le blog du Collectif de Deuil la Barre (95) :

« Depuis le mois d'octobre 2010, le collectif a fait distribuer des petits extincteurs pour les pièces intérieures. Un bénévole du collectif, dont c'est le métier, est passé pour assurer une petite formation de la pratique des extincteurs. Il fournit et entretient les extincteurs tout type de feux. Les pompiers sont également venus sur le terrain, ils ont vérifié les installations, notamment les poêles artisanaux pour chauffer. Ils entretiennent des bonnes relations avec les habitants. Depuis le mois de mars 2011, deux gros extincteurs ont été placés à l'extérieur, aux extrémités du terrain.³³ »

Néanmoins, les incendies sont réguliers sur les terrains et représentent un risque réel pour la sécurité des occupants.

Au mois de mars 2013 de nombreux incendies ont été dénombrés : Lille (Nord), Wissous (Essonne), Saint Fons (Rhône), Bobigny (Seine-Saint-Denis), Hellemmes (Nord).

³² Toilettes du Monde, Terr'Eau, « Précarité Sanitaire en France : Etat des lieux et synthèse des expériences », Avril 2012
³³ <http://collectif-roms-dlb.blogspot.fr/2011/04/securite-incendie-sur-le-terrain.html>

L'exemple de l'incendie de Saint Fons le 22 mars 2013

Un incendie s'est déclaré dans le bidonville de St Fons (Rhône) situé entre le boulevard Sampaix et le périphérique (le sinistre serait parti d'un brasero allumé par les habitants du bidonville). Aucun blessé n'est à déplorer mais environ 130 personnes ont dû être évacuées pendant l'opération. Le Gymnase Frison Roche a été mis à disposition par la mairie pour mettre à l'abri les personnes jusqu'au lundi 25 mars 2013.

Sur les 130 personnes sinistrées, seules 92 ont pu bénéficier d'un hébergement dans le gymnase de Bellecombe (VIème arr) jusqu'au 4 avril 2013. La préfecture a donné la priorité aux familles avec enfants de moins de 5 ans. Les autres resteront à la rue, parmi ces personnes, un jeune homme d'une vingtaine d'année en fauteuil roulant. La préfecture a toutefois précisé que « les personnes sous le coup d'une obligation de quitter le territoire (OQTF) ne seront pas hébergées ». Le 4 avril 2013, les personnes se sont retrouvées de nouveau à la rue. Seules 35 personnes auraient été relogées dans une clinique en banlieue de Lyon.

Les incendies fragilisent les personnes qui ont vu brûler leur abri ainsi que toutes leurs affaires personnelles. Elles sont la plupart du temps contraintes à tout recommencer dans leurs démarches administratives (élection de domicile, carnet de vaccinations, déclaration pour l'Aide Médicale d'Etat...).

Suite à ces nombreux incendies, il est difficile d'obtenir des informations sur leurs origines (criminelle ou accidentelle). Comme le souligne le journal Médiapart dans un article paru début avril 2013 : « À chaque fois, les circonstances restent obscures. Là où des enquêtes ont été engagées, les préfectures refusent de communiquer. Parfois, en l'absence de plainte, aucune recherche n'a été diligentée »³⁴.

- L'absence de ramassages des ordures

Les terrains sont rarement équipés de poubelles et, lorsqu'il y en a, le ramassage des ordures par les services municipaux est relativement inexistant dans les bidonvilles. Très rapidement, des tas de déchets s'accumulent et les terrains deviennent insalubres, présentant des risques sanitaires réels. On note la présence de rats sur pratiquement tous les terrains.

Des initiatives sont mises en place pour nettoyer les terrains afin de les rendre moins insalubres mais les Collectifs sont rapidement confrontés à l'absence de volonté des collectivités de mettre à disposition des bennes à ordures pour les habitants des bidonvilles.

Malgré leur statut d'occupant sans droit ni titre, les habitants des bidonvilles disposent de droit notamment du fait que le bidonville constitue leur lieu de vie.

b) Le lieu de vie des occupants sans droit ni titre reconnu comme leur domicile au sens de l'article 8 de la CESDH

La Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CESDH) protège le domicile au titre de la vie privée et familiale. Ainsi « toute personne a droit au respect de sa vie privée et famille, de son domicile et de sa correspondance » conformément à l'article 8.

³⁴ Médiapart, « Expulsions et incendies de camps de Roms se multiplient », 03 avril 2013
<http://www.mediapart.fr/journal/france/030413/expulsions-et-incendies-de-camps-de-roms-se-multiplient>

Toutefois, la notion de domicile en droit français est difficile à appréhender. C'est au juge que revient l'interprétation de la notion de domicile. Grâce à l'influence du juge européen, l'interprétation du domicile tend à évoluer pour couvrir d'autres types de lieux de vie tels que les bidonvilles.

Décision de la Cour européenne des droits de l'homme n°25446/06, 24 avril 2012³⁵

La Cour reconnaît les baraquements illégaux où vivent les familles depuis des dizaines d'années comme leur domicile au sens de l'article 8 de la CESDH.

La Cour rappelle que le domicile est protégé par la Convention et, pour tolérer une atteinte à ce droit les pouvoirs publics doivent justifier d'un but légitime et d'une mesure proportionnée. Par ailleurs, on peut tirer de l'article 8 CESDH, dans des cas exceptionnels, une obligation de mise à l'abri (en sécurité) des personnes vulnérables. En l'espèce, le juge demande la suspension de l'ordonnance d'expulsion jusqu'à ce que des réponses alternatives soient trouvées.

c) Le logement opposable, l'inconditionnalité de l'hébergement et les services d'accueil et d'orientation

- Le droit au logement opposable (DALO)

La loi du 5 mars 2007 a institué un droit au logement ou à l'hébergement opposable (DALO/DAHO). L'Etat se doit de garantir l'accès à un hébergement ou à un logement décent à toute personne dans l'incapacité d'y accéder ou de s'y maintenir.

Deux recours sont ainsi distincts :

Le DALO (droit au logement opposable) est ouvert à « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence »³⁶. Il est nécessaire d'être en situation régulière sur le territoire pour y prétendre.

Le DAHO (droit à l'hébergement opposable) est ouvert à « toute personne éprouvant des difficultés particulières ». Dans ce cadre-là, il n'est pas demandé d'être en situation régulière.

Ainsi, depuis la mise en application de la loi, le 1^{er} janvier 2011, une personne ou une famille éprouvant des difficultés particulières liées à des raisons financières ou des conditions d'existence peut faire valoir son droit au logement.

Le droit au logement opposable est conditionné pour les ressortissants européens et ressortissants d'Etat tiers par la détention d'un titre de séjour. Un arrêté du 22 janvier 2013 fixe la liste des titres de séjour permettant d'accéder au DALO³⁷. Ainsi, les personnes n'étant pas en possession d'un titre de séjour sur le territoire n'ont pas accès au droit au logement opposable. L'Etat n'est pas tenu de fournir à ces familles un logement, néanmoins, il se doit d'assurer à ces familles l'accès à l'hébergement.

35 CEDH arrêt Yordanova et autres contre Bulgarie : Des familles bulgares (roms) sont installées depuis les années 1960-70 sur un terrain de Batalova. Elles habitent des logements de fortune construits sans autorisation, sans eau ni électricité ni égout. Les habitants utilisent l'eau des fontaines publiques. Ce campement regroupe 230 personnes.

36 Code de la construction et de l'habitation. - Article L301-1

37 Arrêté du 22 janvier 2013

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027003830&dateTexte=&categorieLien=id>

Décision du Conseil d'Etat, 26 novembre 2012, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement c/ M. A, ccl Fabienne Lambomez, n° 352420

Saisi d'un pourvoi du ministre chargé du logement, le Conseil d'État a estimé que pour bénéficier des dispositions relatives au droit au logement opposable, l'ensemble du foyer du demandeur devait être en situation régulière au regard du droit au séjour.

- L'hébergement inconditionnel

Etant donné que leur situation au regard du droit au séjour ne leur permet que rarement de pouvoir accéder à un logement, la solution hébergement, malgré les difficultés qu'elle contient, est la seule qui se présente aux habitants des squats et bidonvilles, ainsi qu'à l'ensemble des personnes en situation de grande précarité.

L'obligation de l'Etat d'héberger et ainsi de mettre à l'abri les personnes qui en ont le besoin est présente au sein du Code de l'action sociale et des familles :

Article L. 345-2-2 (Créé par la Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 73)

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

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

Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir s'y maintenir si elle le souhaite et ce jusqu'à ce qu'une proposition pérenne lui soit faite.

Article L. 345-2-3 (Créé par la Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 73)

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

Ce maintien dans une structure d'hébergement a été reconnu en janvier 2013 comme liberté fondamentale³⁸. Une fiche pratique éditée par l'association Jurislogement apporte des précisions concernant ce jugement : « Le juge a enjoint au Préfet de proposer une orientation à la personne vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation, comme le prévoit la loi³⁹ ».

Dans le cadre de la loi instituant le DAHO, lorsqu'une personne formule une demande d'hébergement, le Préfet a six semaines pour proposer une place en structure d'hébergement, en logement foyer, en logement de transition ou en résidence hôtelière à vocation sociale. Si le requérant décide de refuser le logement qui lui a été proposé parce qu'il n'est pas adapté à sa situation, il doit consigner et expliquer les raisons de ce refus par écrit. Si ces raisons ne sont pas sérieuses, il perd alors le bénéfice du droit à l'hébergement opposable.

38 TA Paris, 11 janvier 2013, n°1300311/9

39 Fiche pratique Jurislogement : « Accéder et se maintenir en hébergement d'urgence », avril 2013 <http://www.jurislogement.org/>

Décision du Conseil d'Etat n°356456, 10 février 2012

Le Conseil reconnaît le droit à l'hébergement d'urgence comme une liberté fondamentale. Il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence.

Les personnes à la rue qui ne se sont pas vues offrir une place en centre d'hébergement d'urgence peuvent déposer une requête en référé liberté (Art. L.521-2 du code de justice administratif).

Le préfet n'est cependant tenu qu'à une obligation de moyen pour trouver une place en hébergement (en fonction des diligences qu'il aura effectuées, des moyens dont il dispose et de la situation de la personne : âge, état de santé et situation familiale).

Décision du Tribunal Administratif Paris, 11 janvier 2013

Saisi en référé liberté, le Tribunal Administratif de Paris rappelle à l'État qu'il doit maintenir les sans-abris dans les dispositifs d'hébergement d'urgence (hôtels, foyers, gymnases ...), « jusqu'à 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 ». (article L345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles).

Première dans ce domaine, cette décision ouvre l'accès au référé liberté, procédure administrative lorsque l'on constate une atteinte grave et manifestement illégale à l'une de ses libertés fondamentales. Cette procédure permet ainsi d'avoir une décision rapidement. Dans cet exemple la demande avait été déposée jeudi 10 janvier au matin, l'audience fixée vendredi 11 matin, et la décision a été prise à 16h le jour même.

Décision du Tribunal Administratif de Lyon, 4 avril 2013 :

Avec le soutien des associations, douze familles ont introduit des référés libertés devant le tribunal administratif de Lyon pour faire valoir leur droit à l'hébergement. Le 4 avril 2013, le juge du tribunal administratif de Lyon a condamné le Préfet du Rhône pour ne pas avoir respecté « son obligation d'assurer un hébergement d'urgence à des personnes sans abri[se rendant ainsi coupable] d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale »⁴⁰. En conséquence, le juge a ordonné au Préfet du Rhône d'héberger les personnes dans un délai de 4 jours sous astreinte de 75 euros par jour de retard. Le 10 avril 2013, le Préfet du Rhône a exécuté la décision de justice du Tribunal administratif de Lyon. Des places d'hébergement dans des hôtels ainsi que certains foyers de l'agglomération lyonnaise ont été ainsi proposées aux familles.

Pourtant, la réalité s'éloigne de ces obligations légales. La FNARS, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, a publié son baromètre concernant l'accès à l'hébergement durant la période de l'hiver 2012/2013 sur 37 départements. Son constat est accablant : « A un mois de la fin de la période hivernale, les résultats du 4ème baromètre hivernal de février 2013 dressent des constats inquiétants et permettent de mesurer le chemin qu'il reste à parcourir pour offrir des solutions d'hébergement aux personnes qui le sollicitent, toute l'année. Comme en janvier, sur les 37 départements de l'échantillon, les demandes d'hébergement sont en forte croissance par rapport à l'an dernier : + 28% entre février 2012 et février 2013, soit 13 000 demandes supplémentaires. [...] En février 2013, 51 % des demandes d'hébergement n'ont ainsi pas donné lieu à un hébergement sur les 37 départements de l'échantillon ».⁴¹

40 Douze familles (environ 50 personnes dont 26 enfants) ont introduit des référés libertés « hébergement d'urgence » devant le tribunal administratif de Lyon. Le 4 avril 2013, le juge administratif de Lyon a rendu 12 ordonnances dont 10 ordonnances condamnant le préfet du Rhône à héberger les requérants dans un délai maximum de 4 jours sous astreinte de 75 euros par jours de retard. Deux familles sans enfants ont vu leur requête rejetées.

41 FNARS, Baromètre 115 Hiver 2012/2013 : http://www.fnars.org/images/stories/barometres/Barometre_115_fevrier_2013_VF.pdf

Le nombre de familles qui sollicitent le 115 est de plus en plus important proportionnellement aux sollicitations des personnes isolées.

Cette situation d'engorgement des places d'hébergement pénalise les familles des squats et bidonvilles. Lors des évacuations, les solutions d'hébergement de courtes de durée sont très peu mobilisées⁴². La circulaire du 23 octobre 2012 sur la « Mobilisation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion durant l'hiver 2012-2013 dans le cadre de la politique en faveur du logement et de l'hébergement des personnes en situation d'exclusion⁴³ » rappelle l'obligation d'hébergement et la nécessité d'apporter une solution adaptée à chaque situation. La solution vers le dispositif hôtelier est encadrée : « Par ailleurs, le recours à l'hôtel doit être strictement encadré et limité aux situations d'urgence pour lesquelles aucune autre solution n'a pu être trouvée ».

Mais les habitants des squats et bidonvilles sont aussi parfois les victimes de discriminations de la part de services du 115 qui refusent de prendre en considération leurs demandes. Ainsi, en janvier 2013 en Moselle, une cinquantaine de personnes, pour la plupart roumaines se sont vues refuser l'accès à des structures d'hébergement⁴⁴. La raison de ce refus était qu'elles n'étaient pas prioritaires car n'étant ni françaises ni demandeurs d'asile selon la structure. Malheureusement ces refus que l'on peut considérer comme des « discriminations au guichet » sont réguliers pour ces personnes.

- Les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation : SIAO

Les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) ont été mis en place suite à une circulaire du 8 avril 2010⁴⁵. Ces services rassemblent les acteurs des dispositifs d'accueil, d'information et d'orientation (115, SAO, accueil de jour...) et ceux des dispositifs d'hébergement et d'accès au logement (Centre d'hébergement et de réinsertion sociale, centre d'hébergement d'urgence, bailleurs...). L'objectif de cette plateforme est de mettre en commun l'ensemble de la demande et de l'offre de places proposées au niveau départemental afin de mieux répondre aux besoins des populations précaires. Pour répondre pleinement à cet objectif, chaque SIAO comporte un volet urgence et un volet insertion afin de permettre une cohérence entre l'action d'hébergement d'urgence et celle d'insertion sociale.

Néanmoins, à ce jour, selon un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales⁴⁶, seuls 18 départements, qui représentent 21 % de l'offre d'hébergement, ont un SIAO pleinement opérationnel à la fois sur l'urgence et l'insertion. Ainsi, les SIAO présentent de nombreuses disparités et ne sont pas effectifs dans tous les départements notamment à Paris où le 115 refuse de prendre en charge les citoyens européens présents depuis moins de trois mois sur le territoire. Ce refus est une violation grave du principe d'inconditionnalité de l'accès à l'hébergement. Par ailleurs, lorsqu'elles sont acceptées par les SIAO, les réponses apportées en termes d'hébergement et d'insertion ne sont pas en adéquation avec les attentes des familles.

Témoignage de Médecins du Monde Strasbourg, le 12 juillet 2012 :

« A Strasbourg, le SIAO n'est pas vraiment effectif. En effet, les ressortissants communautaires ne sont pas acceptés car ne relevant ni de la demande d'asile, ni du droit commun. Les Roms ne peuvent donc pas bénéficier de l'accueil et de l'orientation d'urgence à Strasbourg. Par conséquent, le SIAO estime que les démarches d'insertion ne sont pas possibles dans les structures d'hébergement. En effet, les Roms n'ayant ni accès au marché de l'emploi, ni aux prestations sociales, ils ne répondent pas aux critères d'intégrabilité

42 Voir la partie 3 du rapport sur la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012

43 Circulaire DGCS/1A/2012/369 http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/11/cir_36053.pdf

44 Le Républicain Lorrain, « Le centre 115 accusé de défavoriser les Roms », 19 janvier 2013 <http://www.republicain-lorrain.fr/moselle/2013/01/19/le-centre-115-accuse-de-defavoriser-les-roms>

45 Circulaire 8 avril 2010 « relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation » http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/circulaire_siaodefinitive08042010.pdf

22 46 http://www.fnars.org/images/stories/2_les_actions/accueil_et_hebergement/refondation/SIAO/IGAS_SIAO.pdf

selon le SIAO. En hiver, seulement lors du plan hivernal et alors que les températures sont très en dessous de 0, quelques familles roms sont hébergées au compte-goutte. »

d) Perspectives

Pour faire face aux difficultés d'accès aux structures d'hébergement, une circulaire a été publiée le 4 janvier 2013 « relatives aux premières dispositions pour 2013 issues de la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abris ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver »⁴⁷. L'objectif de cette circulaire, comme le Premier Ministre l'avait annoncé lors de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté, est la fin de la « gestion au thermomètre » des capacités d'hébergement avec la mise en place de solutions pour permettre la sortie du dispositif hivernal. Des projets territoriaux doivent être mis en place en concertation avec l'ensemble des acteurs par l'élaboration de diagnostics territoriaux afin de déterminer les besoins.

Le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté insiste sur la nécessité de créer plus de places d'hébergements mais des associations ont fait remarquer l'absence de précision opérationnelle et de dotation de moyens⁴⁸.

La circulaire du 4 janvier 2013 montre une volonté d'apporter une réponse aux difficultés de sortie du plan hivernal. Ainsi, les SIAO « doivent être consolidés dans leurs missions, leurs capacités d'intervention et leurs moyens de fonctionnement afin qu'ils deviennent de vraies plateformes intégrées de la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées ». Les recours à l'hôtel doivent être évités, et un accompagnement renforcé des personnes pour qu'il n'y ait pas de remise à la rue suite à un hébergement.

Le Collectif des associations unies a décidé de suivre de près la mise en œuvre des plans territoriaux de sortie de l'hiver (PTSH). Le second compte à rebours du Collectif publié le 29 mars 2013 dresse un bilan sans appel des préconisations de la circulaire du 4 janvier 2013 : « Dans l'ensemble des départements concernés par le compte à rebours, les préfets ont rendu leur projet à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement mi février. Après les phases de diagnostics et de préconisations, la mobilisation de solution constituait la troisième étape des PTSH pour éviter les remises à la rue. A une semaine de la fin de l'hiver, presque aucun département n'a démarré cette étape, l'exercice se révèle difficile et bien éloigné des objectifs affichés dans la circulaire du 4 janvier. L'absence de visibilité sur les solutions mobilisées laisse craindre cette année encore de nouvelles remises à la rue, qui viendront s'ajouter aux personnes restées cet hiver sans réponse malgré leurs appels au 115. Une perspective inacceptable⁴⁹ ».

Pour aller plus loin :

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 18^{ème} rapport annuel, 2013
<http://www.fondation-abbe-pierre.fr/pdf/rml-18.pdf>

CNDH Romeurope, *Les roms migrants en Ile de France, Etat des lieux provisoires des expériences d'hébergement et de logement d'habitants de squats et de bidonvilles*, 2011
http://www.romeurope.org/IMG/pdf/Rapport_habitat_IDF_DEF.pdf

LEGROS O. « Dissimuler la pauvreté étrangère : entretien avec Olivier Legros ». *Raison publique*, 12 février 2011. Disponible sur : <http://www.raison-publique.fr/article405.html>
OLIVERA M. *Roms en (bidon) villes*. Rue d'Ulm, coll. « La revue ? Parlons-en ! », 2011

47 Circulaire interministérielle N° DGCS/SD1/DGALN/DHUP/DIHAL/2013/02 http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/01/cir_36344.pdf
48 <http://www.fnars.org/champs-d-action/accueil-orientation/actualites-accueil-orientation/4261-analyse-du-plan-pluriannuel-relative-aux-missions-hebergement-et-logement>

49 Communiqué du Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abris et mal logées, 29 mars 2013

III- Travail

a) Le régime transitoire des roumains et bulgares

La libre circulation des travailleurs prévue par l'article 39 du Traité de Rome 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.

Les traités d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne ont autorisé les Etats membres à déroger 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. La dernière phase a commencé le 1er janvier 2012 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, 16 pays ont aujourd'hui ouvert totalement leur marché du travail et plus que 9 Etats, dont la France, appliquent encore des restrictions à l'égard des travailleurs venant de Bulgarie et de Roumanie.

La politique des Etats membres en matière d'accès au marché du travail

UE 25	Belgique	Restrictions avec certaines simplifications
	République tchèque	Accès libre - législation nationale (1er janvier 2007)
	Danemark	Accès libre (1er mai 2009)
	Allemagne	Restrictions avec certaines simplifications*
	Estonie	Accès libre (1er janvier 2007)
	Irlande	Accès libre (décision prise en juillet 2012)
	Grèce	Accès libre (1er janvier 2009)
	Espagne	Accès libre (1er janvier 2009) Restrictions à l'égard des travailleurs venant de Roumanie (22 juillet 2011)
	France	Restrictions avec certaines simplifications
	Italie	Accès libre (1 ^{er} janvier 2012)
	Chypre	Accès libre (1er janvier 2007)
	Lettonie	Accès libre (1er janvier 2007)
	Lituanie	Accès libre (1er janvier 2007)
	Luxembourg	Restrictions avec certaines simplifications
	Hongrie	Accès libre (1er janvier 2009)
	Malte	Restrictions
	Pays-Bas	Restrictions avec certaines simplifications
	Autriche	Restrictions avec certaines simplifications*
	Pologne	Accès libre (1er janvier 2007)
	Portugal	Accès libre (1er janvier 2009)
	Slovénie	Accès libre (1er janvier 2007)
	Slovaquie	Accès libre (1er janvier 2007)
	Finlande	Accès libre (1er janvier 2007)
	Suède	Accès libre (1er janvier 2007)
	Royaume-Uni	Restrictions

Note: * les restrictions concernent également le détachement de travailleurs dans certains secteurs

Dès 2002, les ressortissants roumains et bulgares pouvaient d'ors et déjà voyager librement au sein de l'espace de l'Union européenne sans visa.

Dès lors qu'ils deviennent citoyens européens en 2007, ils peuvent ainsi résider et travailler dans un autre Etat membre. La question de la régularité de séjour de ces citoyens européens ne se pose plus en théorie. C'est à l'administration de prouver la non régularité de séjour pour ces citoyens et donc d'en apporter des preuves si cela s'avère nécessaire.

Les cas des ressortissants roumains qui résidaient auparavant en France avec une autorisation de travail se sont retrouvés dans des situations complexes, l'administration française leur a retiré les titre de séjour au motif qu'ils étaient dorénavant considérés comme des communautaires.

Les ressortissants roumains et bulgares sont aujourd'hui dans l'obligation d'être en possession d'une autorisation de travail et un titre de séjour pour travailler. Ils doivent, pour occuper un emploi salarié, demander une autorisation de travail auprès de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et solliciter un titre de séjour auprès de la préfecture « UE- toutes activités professionnelles ».

Les autres européens ne sont pas soumis à ces conditions : une simple carte d'identité leur suffit pour travailler.

Les Roumains et Bulgares doivent, pour obtenir une autorisation de travail, entrer dans une liste de métiers dits « ouverts », c'est-à-dire des métiers considérés sous tension. Cette liste de métiers était de 150 jusqu'à l'été 2012. Le 1^{er} octobre 2012, le Ministre de l'emploi a élargi la liste des métiers à 292⁵³. Ce choix avait déjà été annoncé dans la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

Pour ces 292 métiers, l'employeur qui souhaite embaucher un ressortissant des nouveaux Etats membres n'est pas tenu de faire des recherches préalables sur le marché national et de s'en justifier auprès de la DIRECCTE. 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 Pôle emploi et d'attendre un mois durant lequel l'employeur est tenu de recevoir toutes les demandes d'emploi en réponse à son annonce.

Les ressortissants roumains et bulgares doivent également, lors de leur demande d'autorisation de travail, avoir une ou plusieurs promesses d'embauche qui équivalent à un smic temps plein. Ce dernier critère est une contrainte supplémentaire dans leur régularisation administrative.

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

51 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

52 Rappel des différentes étapes :

1er 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 ;

1er 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.

1er 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.

53 Arrêté du 1er octobre 2012 modifiant l'annexe de 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 Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires NOR: ETS1235742A http://romeurope.org/IMG/pdf/Arrete_du_01-10-212.pdf

Les membres de famille d'un citoyen de l'Union européenne qui obtient une autorisation de travail avec un contrat de plus d'un an, peuvent également obtenir un titre de séjour avec autorisation de travail. La circulaire du 10 septembre 2011 concernant les « Conditions d'accès au séjour des ressortissants de l'Union européenne » précise le cadre pour exercer une activité professionnelle pour les membres de famille.

Le nouveau gouvernement a décidé de mettre un terme à la taxe auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dont devaient s'acquitter les employeurs. Depuis la circulaire du 26 août 2012, les ressortissants roumains et bulgares ne sont plus soumis à cette taxe qui était un frein majeur pour détenir une autorisation de travail.

Dans le Vade-mecum établi par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) à destination des correspondants départementaux, la question de l'accès au travail est détaillée. La fiche pratique « Accès au travail » apporte certaines avancées pour faciliter l'accès au travail aux ressortissants européens toujours soumis aux mesures transitoires. Il est inscrit que dorénavant :

- La délivrance de l'autorisation de travail par la DIRECCTE permet immédiatement aux ressortissants roumains ou bulgares de travailler sans attendre la délivrance du titre de séjour « UE – Toutes activités professionnelles ».
- Concernant les pièces justificatives de la demande d'autorisation de travail : « Elles sont au nombre de 7 et peuvent être réduites à 2 concernant les informations essentielles, à savoir, l'identité du salarié et le formulaire Cerfa du contrat de travail téléchargeable sur le site : www.immigration-professionnelle.gouv.fr. Les cinq autres documents (statuts, bordereau de versement de cotisations, lettre de motivation notamment) peuvent être remplacés par une déclaration sur l'honneur.
- Compte tenu de l'objectif d'insertion posé par la circulaire du 26 août 2012, la décision relative à une demande d'autorisation de travail devrait intervenir au plus tard dans un délai d'un mois après le dépôt du dossier complet.
- L'obligation pour le salarié de passer une visite médicale auprès des services de l'OFII est supprimée.

Mais ce document n'a pas de valeur réglementaire et ainsi aucune action juridique ne peut être menée contre les DIRECCTE ne respectant pas ce cadre. Ces avancées demeurent à leur discrétion. Ces dernières peuvent ainsi maintenir les mesures contraignantes auxquelles sont confrontés les ressortissants roumains et bulgares. Les pratiques des DIRECCTE diffèrent d'une région à l'autre.

Le Préfet Alain Régnier, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, a annoncé le 18 mars 2013 que le nombre d'autorisations de travail délivré à des ressortissants roumains ou bulgares avait augmenté pour dépasser à cette époque le chiffre de 1000 autorisations. Dans un article publié dans Le Monde il a ainsi déclaré « On a à peu près triplé le nombre d'autorisations de travail depuis deux mois »⁵⁴. Il faudra voir si cette tendance se confirme et si les DIRECCTE facilitent sur le terrain les démarches pour les ressortissants roumains et bulgares.

⁵⁴ Le Monde, « L'emploi des Roms commence à décoller mais reste marginal », 18 mars 2013
http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/03/18/l-emploi-des-roms-commence-a-decoller-mais-reste-marginal_1850188_3224.html

b) Le statut auto-entrepreneur

La loi de Modernisation de l'économie adoptée en juillet 2008 instaure un statut de l'entrepreneur individuel dit «auto-entrepreneur». Pour les créations d'activité, ce régime est en vigueur depuis le 1er janvier 2009⁵⁵.

La création d'une activité indépendante ne nécessite pas d'autorisation de travail. Les ressortissants qui en font la demande bénéficient d'un titre de séjour qui porte la mention «UE - toutes activités professionnelles, sauf salariées d'une durée de validité équivalente [...] à la durée de l'activité professionnelle prévue. Sa durée de validité ne peut excéder cinq ans. »⁵⁶ La reconnaissance de leur droit de séjour n'est pas subordonnée à la détention de ce titre.

Le juge, dans une décision de la Cour Administrative de Bordeaux en novembre 2011, souligne « la possibilité (pour) les ressortissants communautaires de solliciter un titre de séjour même s'ils ne sont pas tenus d'en détenir un ». Il faut justifier de la création effective « d'une telle activité professionnelle »⁵⁷. En d'autres termes, les auto-entrepreneurs peuvent déposer une demande de titre de séjour en préfecture mais doivent impérativement faire la preuve de l'existence réelle de leur activité.

Comme dans le cas des étrangers non communautaires, le dossier de demande de titre de séjour est à déposer en préfecture. La demande doit être présentée au service préfectoral compétent pour traiter les demandes de titres des ressortissants communautaires et non au service compétent pour traiter les demandes de carte de séjour temporaire « commerçant » par les étrangers non-communautaires. Il ne doit pas être demandé plus que les pièces justificatives mentionnées à l'article R. 121-10 du code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile comme par exemple de justifier de ressources suffisantes⁵⁸ aux auto-entrepreneurs de nationalité roumaine ou bulgare qui font une demande de titre de séjour.

Le CESEDA - transposant le droit communautaire- n'exige que quelques pièces prouvant l'exercice de l'activité indépendante : « La délivrance du titre [UE – toutes activités professionnelles sauf salariées] est subordonnée à la production par le demandeur des justificatifs suivants : 1° Un titre d'identité ou un passeport en cours de validité ; 2° [...] Une preuve attestant d'une activité non salariée. »⁵⁹

Concernant cette preuve, certaines Préfectures, comme celle de Paris par exemple, peuvent réclamer une attestation d'affiliation à l'URSSA⁶⁰ ou même la preuve de paiement des premières cotisations, ce qui est très long à obtenir.

Les activités pouvant être déclarées :

L'essentiel des activités commerciales et artisanales ; les commerçants et artisans peuvent donc s'y inscrire depuis le 1er janvier 2009.

Les activités non commerciales et non artisanales, à savoir des activités indépendantes non-salariées, dites parfois « professions libérales », telles que consultant, prestataire de services.

⁵⁵ Les textes de référence sont les suivants :

LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

(JO-19/12/08) Décret n° 2008-1348 du 18 décembre 2008 relatif au régime de déclaration et règlement simplifiés des cotisations et contributions sociales et de l'impôt sur le revenu des travailleurs indépendants relevant des professions artisanales, industrielles et commerciales

(JO-19/12/08) Décret n° 2008-1349 du 18 décembre 2008 relatif aux taux applicables à chaque catégorie d'activité des artisans et commerçants relevant du régime de l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale

(JO-26/12/08) Décret n° 2008-1405 du 19 décembre 2008 pris pour l'application de l'article 9 de la LME et modifiant la partie réglementaire du code de commerce

(JO-31/12/08) Décret n° 2008-1488 du 30 décembre 2008 portant diverses mesures destinées à favoriser le développement des petites entreprises

⁵⁶ Article R121-16 du CESEDA : « Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne soumis à des mesures transitoires par leur traité d'adhésion qui souhaitent exercer une activité professionnelle en France sont tenus de solliciter la délivrance d'une carte de séjour [...] Elle porte selon les cas la mention «UE - toutes activités professionnelles» ou « UE - toutes activités professionnelles, sauf salariées »

⁵⁷ Cour administrative de Bordeaux arrêt du 24 novembre 2011.

⁵⁸ Cour d'appel administrative de Paris du 31 juillet 2012 n°12PA00972.

⁵⁹ Article R121-10 du CESEDA

⁶⁰ Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales

A Strasbourg, plusieurs exemples de réussite d'auto-entrepreneuriat ont été relevés. Deux personnes ont une activité de manœuvre de chantier et une troisième en qualité de femme de ménage. Ils ont entrepris les démarches pour obtenir le statut d'entrepreneur : dépôt de dossier à la Chambre de commerce, et attente de l'instruction du dossier entre 2 et 4 mois. Suite à la réponse favorable, une autorisation de travail non salarié leur a été délivrée par la préfecture. Depuis, leurs activités respectives fonctionnent bien. Une autre personne a obtenu le statut d'auto-entrepreneur et un titre de séjour de 6 mois qui n'a pas été renouvelé faute de preuves de revenus.

On constate de plus en plus de difficultés pour obtenir ce statut. L'accompagnement des associations dans la procédure est déterminant face à la demande souvent injustifiée de documents administratifs et la lenteur des démarches lorsqu'il s'agit de ressortissants communautaires.

La préfecture de Seine Saint Denis considère l'auto-entreprise comme une activité annexe et refuse au guichet la plupart du temps de délivrer un titre de séjour. Suite à des actions juridiques en référés-liberté, plusieurs personnes ont réussi à obtenir des statuts, mais souvent précaires. En effet, deux roumains ont obtenu depuis 9 mois des récépissés de trois mois qu'ils doivent ainsi renouveler. Une personne par sa micro-entreprise a obtenu une carte de résident de 10 ans. A chaque fois il s'agit d'apporter la preuve de la réalité de l'activité en fournissant des pièces justificatives telles le Revenu Social des Indépendants (RSI).

En octobre 2012, sur le site internet permettant de s'inscrire comme auto-entrepreneur⁶¹, site géré par l'URSSAF, les citoyens européens roumains et bulgares avaient disparu de la liste des Etats membres de l'Union européenne. Ces ressortissants étaient ainsi considérés comme des ressortissants d'Etats tiers⁶². L'URSSAF, après avoir reçu diverses interpellations a déclaré qu'il s'agissait d'une erreur et l'a corrigé sur le site internet. Cet exemple révèle les immenses difficultés auxquelles sont confrontés les Roumains et les Bulgares dans leur démarche administrative au cours desquelles ils doivent sans cesse prouver leur citoyenneté européenne.

c) Quel accompagnement vers l'emploi ?

Dû au régime transitoire auquel ils sont toujours soumis, les ressortissants roumains et bulgares ne peuvent bénéficier de l'accompagnement à Pôle Emploi, ni à la formation professionnelle.

Pourtant en 2010 et 2012, deux jeunes roumaines ont reçu le titre de « meilleure apprentie de France », Linda puis Cristina. La presse a relaté le parcours de Cristina : « Cristina, 18 ans, qui a passé plus de 18 mois dans une caravane sans eau ni électricité après son arrivée à Nantes en 2005 avec sa famille, avant de pouvoir accéder à des conditions de vie moins rudes, a reçu sa médaille aujourd'hui sous les ors du Sénat à Paris, où se déroulait la remise des prix. Mais comme Linda, 21 ans qui était lauréate du concours 2010, en catégorie « pressing » également, à l'heure où elle est distinguée parmi les meilleurs apprentis de France, Cristina n'a pas de papiers. « Même si j'ai beaucoup travaillé, je ne peux pas trouver un travail, ou passer mon permis, ou demander une bourse pour m'inscrire en Bac professionnel », a-t-elle regretté. Les demandes de régularisation de la famille de Cristina, pourtant insérée- les deux parents travaillant comme saisonniers dans des entreprises de maraichage, et sont aujourd'hui logés dans un appartement - ont toutes été rejetées depuis leur arrivée⁶³ ». Depuis Cristina a été régularisée.

61 <http://www.lautoentrepreneur.fr/>

62 Grégoire Cousin, « Et l'URSSAF chassa la Roumanie de l'Union Européenne », 22 octobre 2012, <http://urbarom.hypotheses.org/203>

63 Dépêche de l'Agence France Presse, 29 mars 2012

Une instruction à Pôle Emploi du 31 janvier 2013 leur permet de bénéficier des contrats aidés, sous la même forme que l'autorisation de travail classique⁶⁴.

Pourtant les ressortissants roumains et bulgares sont soumis à une méconnaissance des services de Pôle Emploi concernant leur statut et leur droit. Le plus souvent il s'agit d'un véritable parcours du combattant pour faire valoir leurs droits. En témoigne une expérience relatée dans la presse en mars 2013, d'un Roumain en possession d'un Bac+5 à qui l'on refuse de bénéficier des services de Pôle Emploi⁶⁵.

Les pratiques abusives perdurent avec des demandes de documents injustifiés, des incompréhensions concernant le statut transitoire auxquels ils sont soumis. Le flou perdure jusque dans les textes, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 précise que « les services de Pôle emploi pourront être mobilisés ». On est de nouveau face à une interprétation des textes qui laissent une part très importante aux pratiques abusives. Il est aujourd'hui difficile d'avoir des retours des pratiques des DIRECCTE et des Pôle Emploi vis-à-vis des ressortissants roumains et bulgares suite à la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012.

d) L'accompagnement associatif vers l'emploi

Certaines associations accompagnent des familles pour permettre une insertion par le travail. L'association Emmaüs Coup de Main a développé depuis 2010 deux chantiers d'insertion destinés dans un premier temps aux personnes dites « Roms » puis ouverts par la suite à tout public en grande précarité. Par un travail de plaidoyer important auprès de la préfecture de Saint Denis (93), l'association a réussi à obtenir des dérogations pour permettre aux personnes de travailler. Ainsi, la préfecture de Saint Denis délivre des contrats aidés et des autorisations de travail pour les personnes intégrant les chantiers d'insertion. Depuis 2010, Coup de Main porte deux chantiers d'insertion, accueillant chacun, 15 salariés en contrat unique d'insertion (CUI) et en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)⁶⁶. Ainsi, les CUI-CAE concernent des emplois dans le secteur public ou associatif. Un premier chantier concerne le tri et le recyclage et le deuxième dans l'hôtellerie et de la restauration. En 2010, 30 cartes de séjour de 10 ans ont été délivrées par la préfecture de Saint Denis. Des cours de français et des formations, notamment pour passer le permis de conduire sont également prévus dans le cadre des chantiers. Le chantier recyclage est basé sur trois sites différents : l'apport volontaire d'objets de récupération, l'entrepôt et le magasin. Ce chantier d'insertion vise à mettre en place des contrats aidés. Le chantier d'insertion est censé être une passerelle pour accéder au droit commun. Ainsi, quelques familles ont réussi à sortir du dispositif et ont trouvé un emploi, leur permettant donc d'entrer dans le droit commun.

A Ronchin, l'association de la Pierre Blanche a entamé un travail d'accompagnement de cinq familles roumaines (40 personnes) en avril 2010 dans le but « d'éradiquer la mendicité ». Un contrat entre l'association et les familles a été signé prévoyant l'hébergement des familles dans une ancienne école désaffectée avec une chambre pour chaque famille et un grand réfectoire, une petite aide mensuelle versée par l'association, la scolarisation de 17 enfants de la maternelle au lycée professionnel, des cours de français

64 Instruction du Ministère du Travail du 31 janvier 2013 :

http://romeurope.org/IMG/pdf/instruction_signee_cabinet_sur_l_acces_a_l_emploi_des_roumains_et_bulgares_2.pdf

65 Streepress, « Les tribulations d'un Roumain à Pôle emploi », 14 mars 2013 <http://www.streetpress.com/sujet/79118-les-tribulations-d-un-roumain-a-pole-emploi>

66 Le contrat unique d'insertion est un contrat de travail associant formation et aide financière pour provoquer l'embauche de personnes dont les candidatures pour occuper un emploi sont habituellement rejetées.

Il se divise en deux catégories : le contrat initiative emploi (CUI-CIE) et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE).

<http://vosdroits.service-public.fr/F21006.xhtml>.

pour adulte, un suivi sanitaire et des vaccinations, une aide dans les démarches administratives pour la couverture maladie et la domiciliation. Afin de permettre aux familles d'avoir une activité professionnelle, un atelier bois a été mis en place. Il permet aux familles de travailler et ainsi d'assurer un revenu minimum d'environ 600 euros par mois aux familles ce qui permet à l'association de la Pierre Blanche de diminuer l'aide mensuelle. Emmaüs achète les sacs de bois produits par les familles et les revend. Les chefs de famille ont un statut d'auto entrepreneurs. Ce projet a été possible notamment par le soutien de la municipalité de Ronchin.

Ces exemples montrent que ces structures d'accompagnement pallient au manquement du droit commun qui devrait permettre aux personnes d'accéder à un travail directement sans passer par ces structures associatives. Ces structures font ainsi le choix de se substituer aux services de l'Etat.

L'accompagnement associatif vers l'emploi est essentiel s'il permet aux familles d'entrer dans le droit commun. Néanmoins il s'agit en effet d'un emploi « militant » ou « associatif ». Les personnes concernées ne peuvent pas accéder à un contrat longue durée, et même en travaillant ne relèvent pas du droit commun. Lorsque ces emplois font partie d'un programme d'insertion comme la Maitrise d'œuvre Urbaine Sociale (MOUS) de Montreuil, peu d'autorisations de travail ont été attribuées. Seuls 16 bénéficiaires sur 208 personnes en âge de travailler, ont obtenu une autorisation de travail. Pourtant le travail est essentiel dans le processus d'insertion, source de revenu et de socialisation pour les individus.

e) Autres secteurs d'activité économique

Les ressortissants roumains et bulgares en situation de très grande précarité en France se dédient à une pluralité d'activités dans des secteurs informels. Ces activités sont des sources de revenus importants pour une famille leur permettant tout juste de survivre. Ces activités sont souvent la cible de contrôles et d'harcèlements policiers.

- La récupération de ferraille et des métaux

Les activités de récupération de ferrailles et métaux non ferreux sont courantes. En 2011, le Code Monétaire et Financier stipule dans son article L. 112-6 que : « Toute transaction relative à l'achat au détail de métaux ferreux et non ferreux est effectuée par chèque barré, virement bancaire ou postal ou par carte de paiement ». Ainsi le paiement en espèce dans le cadre de la vente de ferraille est explicitement interdit, ce qui est un obstacle de taille pour les personnes qui survivent grâce à cette activité. Là encore les familles vivant en bidonvilles font face à des refus de banques de leur ouvrir un compte prétextant des arguments illégaux : la carte d'identité roumaine n'est pas reconnue ou d'autres établissements bancaires invoquent l'impossibilité des demandeurs de justifier leurs revenus. La question de la domiciliation administrative, nécessaire afin d'ouvrir un compte en banque, est également régulièrement invoquée par les établissements bancaires pour refuser l'ouverture de compte en banque. Des cas de fermeture de comptes ont également été répertoriés sans aucune raison invoquée mettant ainsi les personnes dans de grandes difficultés pour mener leurs activités économiques. Les pratiques discriminatoires au guichet dans les banques sont régulièrement dénoncées par les associations et les collectifs de soutien.

- La biffe

La « biffe » consiste à collecter des objets usagés - principalement des vêtements – et les revendre sur les marchés de manière informelle. Il s'agit d'une activité de survie utilisée comme moyens de subsistance⁶⁷. Plusieurs associations et des riverains locaux se mobilisent pour demander des places au sein de marchés aux puces spécialement ouvertes aux biffins. A la Porte de Montmartre à Paris, depuis 2009, a été mis en place un « carré des biffins ». L'association Aurore⁶⁸, mandatée par la mairie du XVIII^{ème} arrondissement de Paris organise la vente des biffins et leur donne des autorisations pour les 100 places disponibles.

La plupart des personnes qui ont recours à la vente à la sauvette sont victimes de harcèlements policiers. En effet ces derniers organisent de nombreux contrôles et n'hésitent pas à pourchasser les vendeurs dans les rues afin de les empêcher de vendre leurs objets.

D'autres activités économiques permettent aux familles vivant en squats et bidonvilles de survivre : le colportage (vente de journaux), la vente de fleurs dans la rue et la mendicité. Ces activités sont une partie visible du recours à la débrouille pour ces familles et souvent également les plus ciblées par les forces de police. Dans une campagne initiée en 2013 par plusieurs associations dont Emmaus et la Fondation Abbé Pierre « la pauvreté n'est pas un crime », il est rappelé que l'Etat instaure de nombreuses mesures (arrêté anti-mendicité, anti-glanage) visant explicitement les pauvres⁶⁹. Ces mesures ciblent souvent directement ces européens pauvres qui se retrouvent ainsi harcelés, quelque fois quotidiennement, alors même qu'ils tentent simplement de survivre.

Pour aller plus loin :

Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, Délibération n°2009-372 du 26 octobre 2009

Sénat, « Résolution européenne sur l'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses Etats membres ».

<http://www.senat.fr/leg/tas12-073.html>

Commission Européenne. « Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs en provenance de Bulgarie et de Roumanie », novembre 2011

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. « Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales », 22 mars 2012

67 Yannick Lucas, « Pratiques économiques dans le secteur de la biffe et réactions institutionnelles : le cas des Roms migrants en Seine-Saint-Denis », colloque d'Urba-rom, 13 décembre 2010: <http://urbarom.crevilles-dev.org/fr/travaux/ateliers-et-seminaires/133-pratiques-et-strategies-economiques-des-migrants-roms-en-europe-occidentale>

68 <http://aurore.asso.fr>

69 <http://lapauvretenestpasuncrime.fr>

IV- Santé

a) Etat des lieux de la santé des habitants des squats et bidonvilles

Il est aujourd'hui difficile d'établir un diagnostic précis de l'état de santé de la population vivant en bidonvilles ou squats, en raison de la quasi absence de données chiffrées. Cependant Médecins du Monde (Mdm) réalise des enquêtes spécifiques dans un souci de veille sanitaire et sociale. Ainsi, un recueil de données est réalisé auprès de 5 missions travaillant auprès des populations dites Roms (Saint Denis, Marseille, Strasbourg, Bordeaux et Nantes). En 2011, elles ont réalisé 4 300 consultations médicales auprès de 2700 patients, dont l'âge moyen est de 20,6 ans.

Les indicateurs relevés soulignent des problématiques sanitaires avec des enjeux de santé publique importants :

- Des grossesses fréquentes, précoces et peu suivies médicalement
- L'âge moyen de la première grossesse dans les populations dites Roms est de 17,3 ans. Près de 46 % des femmes enceintes rencontrées n'ont reçu aucun soin prénatal, 70,6 % des femmes vues en consultation avaient un retard de suivi de grossesse, au regard des protocoles médicaux qui concernent la population générale. Chez celles enceintes de plus de 12 semaines, 73,3% avaient un retard de suivi. Le suivi des enfants de moins de 6 ans est particulièrement inquiétant, voire alarmant.
- Seuls 14% des enfants de moins de 6 ans sont suivis en centre de Protection Materno-Infantile (PMI) et 16 % des enfants de plus de six ans sont scolarisés, échappant ainsi à l'accès à la médecine scolaire et à l'éducation à la santé.
- Une faible couverture vaccinale : selon une enquête de Médecins du Monde⁷⁰ réalisée en 2010-2011, seules 8% des personnes interrogées étaient à jour de leurs vaccinations, à la vue du carnet de santé. Les taux de couverture vaccinale sont très faibles pour des antigènes élémentaires tels que DTP (diphtérie, tétanos, polio) (71% chez les enfants de moins de 2 ans) ou le ROR (Rougeole Oreillon Rubéole) (55%), Des couvertures vaccinales aussi faibles pour des personnes vivant dans des conditions d'extrême précarité constituent des facteurs de risque de mortalité et de complications importants.
- Une forte prévalence des maladies infectieuses et chroniques. Les problèmes de santé repérés sont essentiellement des pathologies en lien avec des conditions de vie insalubres (infections des voies respiratoires, gastro-intestinales, dermatologiques) et aggravées par les conditions de vie précaires et l'éloignement des dispositifs de soins. En moyenne, une consultation sur cinq nécessite un suivi à plus de six mois. Par ailleurs, on constate une recrudescence des cas de tuberculose, maladie en lien avec leurs conditions de vie propices à la diffusion de la maladie (promiscuité, accès aux services de santé limité, faible couverture BCG). En 2010, dans le département de la Seine-Saint-Denis, 18% des radiographies réalisées étaient anormales et le taux de tuberculose diagnostiqué était de 2,8%.

Cette situation résulte de plusieurs facteurs :

- Les évacuations des lieux de vie

La prise en charge médicale des populations en bidonvilles reste particulièrement difficile

⁷⁰ Couverture vaccinale et facteurs associés à la vaccination dans les populations Roms, Enquête réalisée dans 4 villes auprès de 281 personnes – 2010/2011

du fait des évacuations récurrentes des lieux de vie.

Ces évacuations ne facilitent pas l'accès continu à un réseau sanitaire de proximité. 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 interrompus.

En France, les dispositifs de santé sont sectorisés et chaque service a un territoire d'intervention géographique. Ces familles ne sont donc rattachées à aucun territoire, notamment du fait des fréquentes évacuations et de l'instabilité géographique qu'elles induisent.

Le recours aux soins ne se fait que lorsque les symptômes l'imposent, les pathologies sont aggravées, la prévention est inexistante. Les campagnes de vaccination rougeole où 2 injections sont nécessaires sont souvent difficiles (expérience MdM à Marseille en 2011 lors du pic épidémique de rougeole). Il en va de même pour le suivi des patients ayant des pathologies chroniques nécessitant un suivi au long cours. C'est le cas aussi pour le suivi d'un patient atteint de tuberculose où les ruptures de traitement régulières liées aux changements de lieu de vie finissent par occasionner des résistances importantes.

- Le manque d'information des personnes sur le système de santé.

Plusieurs intervenants observent l'effet des discriminations généralisées dont sont victimes les habitants de squats et bidonvilles depuis leur pays d'origine à travers une « intériorisation de l'illégitimité » : 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'envisage pas qu'ils puissent avoir accès à certains soins et traitements gratuitement.

En 2011, seuls 14 % des adultes rencontrés et 11% des mineurs ont des droits ouverts alors que la grande majorité a des droits potentiels.

- La barrière de la langue.

Elle concerne une majorité des personnes 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. 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. La nécessité d'un recours à un service de traduction professionnelle est primordiale.

b) L'Aide Médicale d'Etat

« L'Aide Médicale de l'Etat (AME) vise à permettre l'accès aux soins des personnes étrangères résidant en France, de manière irrégulière (absence de titre de séjour ou de récépissé de demande), depuis une durée ininterrompue de trois mois minimum et ayant sur le territoire français leur foyer ou leur lieu de séjour principal. »⁷¹

Il s'agit d'une prestation d'aide sociale, donc les bénéficiaires de l'AME ne sont pas considérés comme des assurés sociaux.

En 2011, selon le Rapport d'observation du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (n°4363) à l'Assemblée nationale⁷², 216 000 personnes ont eu accès à l'aide médicale de l'Etat. Selon un rapport de l'Observatoire de Médecins du Monde en 2011, seules 7% des personnes qui pourraient bénéficier d'une couverture maladie ont des droits effectivement ouverts.

⁷¹ <http://www.ameli.fr/assures/droits-et-demarches/par-situation-personnelle/vous-avez-des-difficultes/l-8217-aide-medicale-de-l-8217-etat/a-qui-s-adresse-l-ame.php>

⁷² Rapport d'information accessible en ligne <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4363.asp>

Pour bénéficier de l'AME les personnes doivent :

- ne pas avoir droit à l'assurance maladie faute de titre de séjour valide
- être présentes en France depuis plus de 3 mois (excepté les mineurs qui ont droit à l'AME sans condition de durée de présence), et présenter des pièces prouvant cette présence
- avoir des ressources inférieures au montant du plafond national fixé par l'Etat⁷³
- déclarer leur domicile ou obtenir une déclaration administrative en cas d'absence d'adresse.

A l'initiative de parlementaires de l'ancienne majorité, la loi de finances pour 2011 a durci ce dispositif, en instaurant un droit d'entrée de 30 euros et en réduisant fortement le panier de soins couvert par l'AME⁷⁴.

Mais la Loi de finances rectificative pour 2012⁷⁵ a ensuite supprimé le droit de timbre ainsi que l'agrément pour les soins hospitaliers supérieurs à 15 000 euros. Le panier de soins est cependant resté inchangé.

L'accès aux soins pour les mineurs

Concernant l'accès aux soins des mineurs, cette même circulaire du ministère de la santé pose le principe selon lequel tout mineur peut bénéficier d'une couverture médicale immédiate, sans condition de durée de présence⁷⁶.

Ainsi, les mineurs à charge de parents en situation irrégulière, sont éligibles à l'AME dès leur arrivée sur le territoire, sans attendre le délai de trois mois requis à l'égard du demandeur, et sans considération des ressources de leur(s) parent(s) ; autrement dit, même si les ressources dépassent le plafond. Ainsi, quand bien même les parents n'ont pas accès à l'AME, et quelle qu'en soit la raison, le mineur à leur charge doit pouvoir en bénéficier.

De même, les mineurs étrangers isolés ont droit à l'AME en leur nom propre et sans intervention d'un représentant légal, à moins qu'ils relèvent de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), auquel cas ils peuvent bénéficier de la CMU (Couverture Maladie Universelle). Cette précision est expressément formulée pour les mineurs ressortissants communautaires et peut se déduire par analogie pour les mineurs ressortissants d'Etats tiers. D'ailleurs puisqu'un mineur ne peut pas être considéré comme étant en situation irrégulière et qu'il n'est pas tenu de disposer d'un titre de séjour avant 16 ans, il est censé bénéficier de la CMU-C (Couverture Maladie Universelle- Complémentaire).

Cette circulaire, qui facilite l'accès effectif des mineurs à une prise en charge au titre de l'AME, ne garantit pas la stricte égalité entre les enfants indépendamment de la situation juridique des parents, selon laquelle tous les mineurs, isolés ou non, à charge d'étrangers en situation régulière ou irrégulière, devraient relever de la seule assurance maladie.

Difficulté d'accès à l'AME

Certaines Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM), - notamment à Strasbourg, et en Seine et Marne-, demandent aux familles un document prouvant leur non affiliation à la Sécurité sociale de leur pays d'origine.

La demande de non affiliation est une des conditions qui peut être demandée par la CPAM mais de fait, on constate que les pratiques au sein des CPAM ne sont pas harmonisées.

73 Le montant au 1er juillet 2012 : 7 934 euros pour une personne seule dans le foyer ; 11 902 euros pour deux personnes ; 14 282 euros pour 3 personnes

74 Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances de 2011 publiée au Journal Officiel du 30 décembre 2010 et Circulaire du 16 février 2011 http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/02/cir_32564.pdf

75 Loi de finance rectificative pour 2012 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0002.asp>

76 Avant, la circulaire de 2005 sur les soins urgents s'appliquait pour les mineurs, car stipulait que tous les soins et traitements délivrés aux mineurs doivent être pris en charge sous le Fonds Soins Urgents et Vitaux. Depuis la circulaire de 2011 décrétant que les mineurs doivent avoir accès à l'AME immédiate, la circulaire sur les soins urgents n'a plus lieu d'être appliquée aux mineurs.

D'une ville à l'autre, les pratiques sont très différentes. Pourtant la circulaire du 9 juin 2011 du Ministère du travail, de l'emploi et de la santé⁷⁷ affirme : « la CPAM veillera ainsi à vérifier que la personne « est ou a été soumise à la législation de sécurité sociale d'un ou de plusieurs Etats membres » pour bénéficier de l'application du règlement n°883/2004 (article 2 relatif au champ personnel) ». Ainsi, il s'agit d'une obligation de la CPAM et non des personnes concernées de prouver cette non affiliation. Par conséquent, la CPAM doit elle-même s'adresser aux établissements de Sécurité Sociale dans le pays d'origine.

La CPAM de Strasbourg demande ainsi aux ressortissants roumains de prouver leur non affiliation. Ces derniers sont censés solliciter le Consulat de Roumanie qui, en échange de ce document, demande un paiement.

Certaines pratiques abusives des CPAM constituent une entrave majeure à l'accès aux droits des communautaires. Ces ressortissants européens devraient pouvoir bénéficier d'une couverture maladie, néanmoins en pratique leur accès à la santé est très limité.

Certains agents de la CPAM de Bonneuil (Val de Marne) conditionnent l'accès à l'AME à la scolarisation des enfants. Ainsi, dans la liste des documents à fournir, il est mentionné des certificats de scolarité des enfants.

A Nantes, il existe un guichet unique pour solliciter l'AME à la CPAM. Mais les délais pour obtenir un rendez-vous sont très longs, actuellement entre 6 semaines et 2 mois. Lorsque la personne est en possession de toutes les pièces justificatives, à l'issue du rendez-vous, elle peut repartir directement avec sa carte AME. Seuls deux agents sont formés pour recevoir les éventuels bénéficiaires de l'AME, et les rendez-vous n'ont lieu que le matin. Pour les familles ayant plusieurs enfants mineurs, il est conseillé de le préciser lors de la prise de rendez-vous, afin de bloquer plusieurs créneaux horaires à la suite. Il faut en moyenne 30 minutes pour chaque demandeur.

La CPAM du Maine et Loire conditionne désormais les rendez-vous AME à la présentation de justificatifs médicaux de soins ou de soins urgents programmés à moins d'un mois. Ce qui est illégal car le Code de l'action sociale et des familles n'impose nullement cette condition.

c) Droit au séjour pour soins⁷⁸

Les Roumains et Bulgares peuvent au regard du droit bénéficier d'un titre de séjour pour soins. Néanmoins, de nombreuses prérogatives ont redéfini l'accès à ce droit, qui aujourd'hui est particulièrement difficile d'accès, notamment pour les ressortissants communautaires.

Jusqu'à la récente modification du CESEDA, le droit au séjour pour soin permettait aux personnes souffrant d'infections graves, nécessitant un traitement non accessible dans son pays, d'obtenir un titre et donc une régularisation⁷⁹.

Le tribunal administratif de Cergy Pontoise avait réaffirmé que la seule existence d'un traitement dans le pays d'origine ne suffisait pas à justifier un refus de séjour à un étranger malade. Il avait ainsi fait application de la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle le préfet ne peut refuser un titre de séjour au ressortissant étranger atteint d'une pathologie grave même si le traitement est disponible au pays d'origine, dès lors que l'étranger ne peut en bénéficier effectivement, soit parce que le traitement n'est pas accessible « à la

⁷⁷ Circulaire N°DSS/DACI/2011/225 du 9 juin 2011 relative à la condition d'assurance maladie complète dont doivent justifier les ressortissants européens inactifs, les étudiants et les personnes à la recherche d'un emploi, au-delà de 3 mois de résidence en France.

⁷⁸ Voir le document de l'Observatoire du Droit à la Santé des Etrangers : http://www.odse.eu.org/IMG/pdf/Brochure_ODSE_version_finale.pdf
⁷⁹ Article L313-11 11° du CESEDA « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" est délivrée de plein droit : [...] 11° A l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire. »

généralité de la population, eu égard notamment aux coûts du traitement ou à l'absence de modes de prise en charge adaptés, soit parce qu'en dépit de [son] accessibilité, des circonstances exceptionnelles tirées des particularités de sa situation personnelle l'empêcheraient d'y accéder effectivement⁸⁰ ».

L'adoption de l'article 17 ter du projet de loi « Immigration, intégration et nationalité » de 2011 a réformé les conditions d'attribution d'un titre de séjour pour raisons médicales.

Le titre de séjour «étrangers malades» ne peut aujourd'hui être accordé qu'en cas « d'absence » du traitement approprié dans le pays d'origine. Le nouveau texte prévoit cependant que l'autorité administrative pourra prendre en compte des « circonstances humanitaires exceptionnelles » pour l'attribution du titre de séjour, après avoir recueilli l'avis du directeur général de l'Agence régionale de santé.

Le Conseil constitutionnel a été saisi pour modifier l'article 17 ter du projet de loi suite au vote défavorable de la Commission mixte paritaire. Le Conseil constitutionnel a jugé cette loi conforme à la Constitution et a confirmé cette restriction de droit. Le 16 juin, la loi 2011-672 a été promulguée. De nouvelles dispositions ont été prises et des termes ont été précisés. L'étranger malade ne pourra bénéficier de soins que si ceux-ci ne peuvent être pratiqués dans son pays d'origine. Les « circonstances humanitaires exceptionnelles » néanmoins, ne sont pas définies mais laissées à l'appréciation de l'autorité administrative après avis du directeur régional de la santé.

De plus, les pratiques préfectorales (demande de certificats médicaux, de justificatifs de présence en France depuis plus d'un an...) empêchent les étrangers d'accéder aux guichets et de voir instruire leurs demandes. On constate notamment le refus d'instruction des demandes des ressortissants communautaires notamment en raison de l'absence de disposition sur le droit de séjour pour soins pour les communautaires au sein du CESEDA. Pourtant, dans un arrêt du 22 juin 2012, le Conseil d'Etat exclut l'application du droit commun des étrangers aux ressortissants communautaires : il indique qu'un ressortissant communautaire peut « se prévaloir des stipulations d'un accord international et notamment de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) pour justifier d'un droit au séjour ». Ainsi, un ressortissant communautaire pourrait obtenir un titre de séjour au nom du droit au respect de privée et familiale garanti par la CESDH.

De plus, la circulaire du 10 septembre 2010 relative aux conditions d'exercices du droit de séjour des ressortissant communautaires prévoit que les communautaires qui doivent « impérativement suivre un traitement médical en France dont ils ne peuvent bénéficier dans leur pays d'origine », après avis du médecin de l'Agence régionale de santé, ont droit de se maintenir sur le territoire pendant la durée du traitement.

Par conséquent, un ressortissant communautaire serait en droit de faire une demande de séjour pour soins si son état de santé le requiert en se fondant sur le droit international et la circulaire du 10 septembre 2010.

d) Les dispositifs d'accès aux soins

Les habitants des squats et bidonvilles rencontrent également des difficultés pour accéder aux différentes structures de soins du fait de leur situation économique et sociale.

⁸⁰ Conseil d'Etat 7 avril 2010, n° 316625, Min. de l'immigration c/ Bialy.

- Le Fonds pour les soins urgents et vitaux (FSUV)

Il s'agit d'un dispositif créé en 2003 (Article L254-1 du code de l'action sociale et des familles) en concomitance à l'instauration d'un délai de 3 mois de résidence ininterrompue pour accéder à l'AME afin de couvrir les soins « dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou de l'enfant à naître [...] »

- Permanence d'Accès aux Soins de Santé (PASS)

Les PASS constituent le seul dispositif de santé permettant en théorie l'accès intégral aux soins pour les personnes démunies et dépourvues de protection maladie. En particulier depuis que l'Aide Médicale Etat n'est plus accessible aux personnes présentes en France depuis moins de 3 mois, elles sont le seul recours aux soins possibles pour les étrangers en situation irrégulière résidant en France au cours des périodes d'exclusion légale du droit à la protection maladie et pour les personnes disposant d'un visa touriste sans assurance maladie dans leur pays d'origine.

Leur objectif de « faire face aux inégalités de santé qui touchent tout particulièrement les personnes les plus démunies est une priorité de santé publique. Tous les patients ont droit à des soins de qualité et à la prévention » selon les recommandations de la Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins (DHOS). Les PASS ont pour mission de rendre effectif l'accès et la prise en charge des personnes démunies non seulement à l'hôpital, mais aussi dans les réseaux de soins, d'accueil et d'accompagnement social.

En résumé, ils sont censés :

- Avoir des consultations médicales sans rendez-vous accessibles aux personnes sans couverture maladie,
- Avoir un service social pour aider à l'ouverture des droits à la couverture maladie,
- Avoir un lien avec les services des hôpitaux où ils se trouvent pour assurer aussi la prise en charge de références faites par la PASS vers des services spécialisés ou pour des examens complémentaires,
- Assurer l'accès aux médicaments prescrits.

La loi de Lutte Contre les Exclusions de 1998 réaffirme la mission sociale de l'hôpital, notamment dans ses missions d'accès aux soins des personnes démunies et la lutte contre l'exclusion sociale :

« Les établissements publics de santé [...] mettent en place les Permanences d'accès aux Soins de santé, qui comprennent notamment les permanences d'orthogénie adaptées aux personnes en situation de précarité, visant à faciliter leur accès au système de santé et à les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits, notamment en matière de couverture sociale. Ils concluent avec l'Etat des conventions, prévoyant, en cas de nécessité, la prise en charge des consultations externes, des actes diagnostiques et thérapeutiques, ainsi que des traitements qui sont délivrés gratuitement à ces personnes. [...].

Les PASS sont des cellules de prise en charge médico-sociales qui doivent faciliter l'accès aux soins des personnes démunies au système hospitalier [...]. Elles ont aussi pour fonction de les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits, notamment en matière de couverture sociale.⁸¹ [...] »

La circulaire du 15 juillet 2009⁸² fixe comme axe à renforcer « les principes d'organisation efficiente d'une PASS pour rendre effectif l'accès aux soins des publics en situation de précarité ». Axe déjà annoncé en 2008⁸³, où l'organisation d'une PASS pour l'accès aux soins

81 Article L.6112-6 du Code de la santé publique, commenté dans la circulaire DH/AF1/DGS/SP2/DAS/RV3 du 17 décembre 1998

82 Circulaire DHOS/RH4 n°2009-215

83 Circulaire n°DHOS/P1/2008/180 du 5 juin 2008

des publics en situation de précarité et des migrants figurait également dans les axes à renforcer. Ces circulaires notent l'engagement de la DHOS pour accompagner les personnels hospitaliers dans la mise en place des PASS.

En 2010 MdM a mené une enquête sur 37 PASS dans 23 villes, puis en 2011 dans 16 hôpitaux en Ile-de-France (hors Paris) pour évaluer les PASS existantes et les inciter à remplir pleinement et réellement leur mission d'accès aux droits et aux soins de toutes les personnes en situation de précarité, y compris et surtout des personnes n'ayant droit à aucune couverture maladie. Sur les 37 hôpitaux étudiés, la plupart ne respectait pas leurs obligations d'accueil du public démunie en grande précarité. Cette situation conduit de fait les personnes n'ayant aucun droit à différer les soins, ce qui peut avoir un coût humain mais aussi financier du fait du retard dans la prise en charge.

La loi prévoyait la mise en place de 500 PASS sur l'ensemble du territoire, le dernier recensement du ministère en 2006 en dénombrait moins de 400... et ce, avec des offres de soins extrêmement variables.

On constate que dans de nombreuses villes les PASS fonctionnent efficacement et les habitants des squats et bidonvilles y ont accès sans problème. A St Etienne, à Grenoble, à Strasbourg, les PASS sont fonctionnelles et les prennent en charge au même titre que les autres personnes.

Néanmoins, les PASS ne sont pas présentes sur tout le territoire et le manque de personnels et de moyens ne permettent pas qu'elles soient ouvertes tout le temps.

A Toulouse, la PASS n'est ouvert que de manière très insuffisante. Il y a des refus fréquents y compris pour les personnes bénéficiant d'un accompagnement associatif. Les difficultés d'accès sont nombreuses quand il s'agit de groupes de personnes.

A Lyon, la PASS d'Edouard Herriot organise des consultations uniquement le matin. La demande est très grande par rapport aux capacités d'accès et de soins de la PASS.

A Nantes, la PASS Jean Guillon parvient difficilement, étant donné la demande, à recevoir des personnes sans rendez-vous. D'après un rapport de la Mission Pays de la Loire de Médecins du Monde en 2011 : « Tous ne peuvent pas être vus le même jour, il faut revenir encore et encore. L'éloignement des lieux de vie du centre-ville complique les déplacements pour les mères qui doivent venir avec leurs enfants ».

- Protection Maternelle Infantile (PMI)

La PMI propose aux parents et aux enfants de moins de 6 ans plusieurs types de prestations : des mesures de prévention médicale, psychologique et sociale ainsi que des actions de dépistage des handicaps (articles L. 2112-1 et suivants du code de la santé publique – CSP). Il s'agit d'un lieu de soutien et d'accueil pour les parents. Le personnel de ces services est composé de puéricultrices, secrétaires, éducatrices de jeunes enfants ainsi que de médecins et psychologues et accueille les personnes gratuitement et sans condition de régularité de séjour.

La PMI a également un rôle de surveillance médicale des femmes enceintes (articles L. 2122-1 et suivants du CSP). Les enfants de moins de 6 ans peuvent bénéficier de Consultations et d'actions de prévention.

Les PMI s'impliquent de plus en plus dans le suivi des enfants et des mères enceintes.

- Autres structures

D'autres structures peuvent être mobilisées, ne requérant pas d'avoir une couverture maladie ou d'être en situation régulière sur le territoire :

Centre de planification et d'éducation familiale

CDDPS : centres départementaux de dépistage et de prévention sanitaire
CDAG : centre l'information de dépistage anonyme et gratuit
CIDDIST : centre d'information de dépistage et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles
CLAT : centre de lutte anti tuberculeuse
CMP : centre médico-psychologique

e) Le rôle des associations et de la médiation sanitaire

- Les associations

Selon le rapport d'Observatoire de l'accès (2011) aux soins de Médecins du Monde⁸⁴, les ressortissants communautaires sont les plus représentés parmi les différentes populations que reçoit l'association (plus particulièrement à Saint-Denis, Bordeaux, Aix en Provence et Strasbourg).

Au travers son action de terrain, l'association témoigne des conséquences des évacuations répétées des terrains et leurs conséquences dans le suivi sanitaire des personnes. Les nombreuses évacuations entraînent une rupture des soins, éloignent les personnes du système de santé.

Témoignage de l'équipe de MdM à Marseille : « Mme G., dont la tuberculose a été détectée pour la première fois sur le territoire français en mai 2010, son mari et ses deux enfants (11 et 13 ans), ont vécu depuis ce diagnostic, des expulsions répétées de leurs lieux de vie successifs, ayant entraîné (entre autres) des ruptures dans le suivi et le traitement de la tuberculose de Mme G. (...) Faute d'autre solution, ils occupent actuellement (en compagnie d'une vingtaine de personnes, dont trois très jeunes enfants et une femme enceinte), un lieu particulièrement précaire et exposé (une cabane située sous une passerelle) d'où ils ont été déjà délogés à plusieurs reprises et dont ils seront vraisemblablement expulsés à nouveau sous peu. Dans ces conditions, il nous paraît important que soit posée la problématique de la difficulté de poursuivre, pour Mme G, et d'initier, pour son mari - lequel présente des images radiologiques suspectes- et ses enfants, le traitement nécessaire... Bien que nos équipes s'efforcent de garder le lien avec cette famille au cours de ses déplacements forcés, et d'en maintenir les membres en relation avec le CLAT, il apparaît clairement qu'aucun travail à long terme de traitement ou de prévention ne peut être assuré d'aboutir, tant qu'ils subiront de telles conditions d'existence. La prochaine expulsion de leur lieu de vie donnera très probablement lieu une fois de plus, à la perte des traitements délivrés, des documents de santé, voire à la perte de contact avec cette famille pendant un temps indéterminé, comme cela s'est déjà produit au cours des deux dernières années. Sans solution d'hébergement le temps du traitement, il nous paraît donc clairement difficile d'assurer une quelconque continuité des soins pour Mme G et sa famille et de prévenir l'exposition des autres personnes du campement. »

L'association Première Urgence- Aide Médicale Internationale a commencé à mener en 2012 dans le cadre de ses missions en France, une activité de médiation sanitaire et de suivi de parcours sur des bidonvilles en Ile de France et plus particulièrement en Seine Saint Denis et dans le Val de Marne⁸⁵.

84 Médecins du Monde, au sein de sa mission France, est engagé dans l'accès aux soins des personnes dites roms afin d'améliorer les conditions de vie des populations en Île-de-France (avec une action périnatalité), mais aussi à Bordeaux, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes (avec une action de médiation sanitaire), Strasbourg, Toulouse, Grenoble. L'association intervient en faisant de la veille sanitaire afin d'orienter les populations vers le droit commun, en développant des projets avec certaines communes pour améliorer les conditions d'hygiène sur les terrains et en mettant en place des suivis périnatalité et proposant des consultations de médecine générale. L'activité de l'association s'organise en actions mobiles (des camions qui se déplacent sur les lieux de vie des populations : terrains, squats...) ou dans des structures fixes par la présence de CASO, Centre d'Accueil, de Soins et d'Orientation sur lesquelles peuvent être référés les patients. www.medecinsdumonde.org

85 <http://www.pu-ami.org>

- La médiation sanitaire

La médiation sanitaire vise à améliorer l'accès aux droits, à la prévention et aux soins de populations en situation de précarité. C'est un outil adapté qui vise à faciliter leur accès dans le système de droit commun.

Depuis sa création en 2000, le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope préconise le développement d'expériences de médiation pour favoriser l'accès effectif aux droits pour ces populations migrantes. Il est notamment à l'origine d'un programme expérimental de médiation sanitaire. Les actions ont été mises en place en 2011 en direction de femmes et de jeunes enfants dits Roms résidant dans des squats et bidonvilles. Ce programme est porté par l'Asav- Association pour l'accueil des Voyageurs et mis en œuvre par quatre associations locales : l'Areas (agglomération lilloise), Médecins du Monde (agglomération nantaise), Asav (Bobigny et Val d'Oise). Les résultats des deux années de ce programme ont été dévoilés lors d'un colloque en décembre 2012.

Les résultats de l'évaluation (diagnostic v.s. phase finale)

Des tendances favorables en matière d'accès à la santé

- Accès quasi généralisé à la domiciliation (essentiellement associative : passe de 80% à 100%) et à l'Aide médicale d'Etat (37% à 93%)
- Femmes : connaissent un lieu d'accès contraception (17 % à 89 %), suivi prénatal (6^e mois v.s. 2^e - 3^e mois de grossesse), adoption contraception (43 %), ont fait un frottis (42 %)
- Enfants : couverture vaccinale (ROR : 28% à 73 %, DTP : 20 % à 80 %, coqueluche : 7% à 72%) et généralisation des carnets de santé (36 % à 98 %)
- Amélioration de l'accueil et du suivi des personnes dans les structures de santé (connaissance et compréhension de la population, adaptation des plages horaires d'accueil, actions sur le lieu de vie, conception d'outils de prévention)

Des difficultés demeurent

- Absence de recours par les structures de santé à un service d'interprétariat professionnel faute de financement : de fait, les médiatrices sont très sollicitées pour la traduction, ce qui limite leur intervention et freine l'autonomisation des femmes
- Recours à la médecine libérale rare
- Des conditions d'habitat extrêmement précaires sans évolution (accès à l'eau et l'électricité très rare, peu ou pas de sanitaires, problèmes d'enlèvement des déchets)
- Rupture des soins, interruption du suivi prénatal et infantile et désinvestissement des familles concernant leur suivi médical en cas d'expulsion.

Le programme de médiation sanitaire sera étendu d'un point de vue géographique et populationnel pour la période 2013-2016, avec l'appui de la Direction générale de la santé.

86 Voir le site internet du programme : <http://www.mediation-sanitaire.org/>

Pour aller plus loin :

Médecins du Monde, « Observatoire de l'accès aux soins de la mission France », 2011
<http://www.medecinsdumonde.org/En-France/Observatoire-de-l-acces-aux-soins>

L'Observatoire régional de santé Ile de France. « Situation sanitaire et sociale des « Roms migrants » » en Ile de France, janvier 2012
http://www.ors-idf.org/dmdocuments/ORS_Rapport_Roms.pdf

V- Droits sociaux

Un principe valable pour tous les ressortissants communautaires : l'égalité de traitement

Les ressortissants communautaires bénéficient de l'égalité de traitement en matière de prestations sociales, soit sur le fondement de la libre circulation des travailleurs (articles 45 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'UE), soit sur le fondement de la citoyenneté européenne et de la libre circulation des personnes (articles 18, 20, 21, 26 du Traité sur le fonctionnement de l'UE).

Des textes de droit communautaire dérivés précisent ce principe (règlement n°492/2011 du 5 avril 2011 (ex règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968) relatif à la libre circulation des travailleurs, règlement CE 883/2004 portant sur la coordination de systèmes de sécurité sociale, directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union).

Du point de vue des droits sociaux, il n'existe aucune différence d'accès entre les ressortissants communautaires, selon leur nationalité, selon qu'ils sont soumis ou non à un régime transitoire. Au niveau national, une circulaire ministérielle n° DSS/DACI/2007/13 du 8 janvier 2007 «relative aux conséquences en matière de sécurité sociale de l'élargissement de l'Union européenne à deux nouveaux Etats membres (Bulgarie et Roumanie) », qui porte sur la sécurité sociale, rappelle que «les périodes transitoires en matière de libre circulation des personnes, qui ne visent que les travailleurs salariés, n'ont pas d'incidence sur les droits et obligations en matière de sécurité sociale des ressortissants bulgares et roumains », et que, de même, « les règlements n° 1408/ 71 et n° 574/72 relatifs aux travailleurs communautaires (salariés ou non) et au membre de leur famille, ainsi que les règlements qui les modifient, les complètent ou en étendent le champ d'application, s'appliquent sans délai et sans restriction aux nouveaux Etats membres et à leurs ressortissants ».

Le principal obstacle à l'accès aux droits sociaux: la régularité du séjour

Cependant, pour bénéficier du principe d'égalité de traitement et donc des prestations sociales soumises à la régularité du séjour, le ressortissant communautaire doit bénéficier d'un droit au séjour. Il peut justifier de ce droit au séjour par tout moyen et ne peut être tenu de produire un titre de séjour (titre de séjour qui est par ailleurs non obligatoire à l'exception des ressortissants communautaires soumis à la période transitoire pour l'accès au marché du travail salarié et qui souhaitent exercer une activité professionnelle). La réglementation communautaire interdit en effet d'exiger d'un ressortissant communautaire un titre de séjour pour bénéficier d'une prestation sociale (voir encadré ci-dessous).

Par conséquent, la règle de principe est claire : un citoyen européen n'a pas à présenter de titre de séjour quand il demande une prestation sociale, c'est à l'organisme de protection sociale de vérifier lui-même le droit au séjour si la prestation est soumise à des conditions de régularité. Evidemment, s'il dispose d'un titre de séjour, ce dernier est en revanche suffisant pour justifier d'un droit au séjour et l'application du principe d'égalité.

La suppression de l'obligation de justifier d'un titre de séjour pour l'accès aux prestations sociales

⇒ interdiction d'exiger un titre ou tout autre « papier »

Depuis longtemps, la jurisprudence communautaire a précisé que le droit au séjour n'est pas subordonné à l'édition préalable d'une décision reconnitive individuelle : « la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un Etat membre doit être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un Etat membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre Etat membre au regard des dispositions du droit communautaire » (CJCE, 8 avr. 1976, aff. 48/75, Royer : Rec. CJCE 1976, p. 497, pt 31 et CJCE, 25 juill. 2002, aff. C-459/99, MRAX : Rec. CJCE 2002, I, p. 6591, pt 74).

Cette règle est réaffirmée par l'article 25 de la directive 2004/38 : « la possession d'une attestation d'enregistrement (...), d'un document attestant l'introduction d'une demande de carte de séjour (...) ou d'une carte de séjour (...) ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou l'accomplissement d'une formalité administrative, la qualité de bénéficiaire des droits pouvant être attestée par tout autre moyen de preuve ». Elle est rappelée par l'article R121-3 CESEDA.

Elle vaut a fortiori pour une prestation sociale : « le droit communautaire s'oppose à ce qu'un Etat membre exige des ressortissants des autres Etats membres autorisés à résider sur son territoire qu'ils produisent une carte de séjour en bonne et due forme, délivrée par l'administration nationale, pour bénéficier d'une allocation d'éducation, alors que les nationaux sont uniquement tenus d'avoir leur domicile ou leur lieu de résidence ordinaire dans cet Etat membre » (CJCE, 12 mai 1998, Maria Martinez Sala c/Freistaat Bayern, C-85/96).

⇒ absence de toute liste de titres séjours applicable aux ressortissants communautaires pour bénéficier des différentes prestations sociales.

Les listes de titres de séjour existant dans les textes de droit interne et destinées à vérifier la régularité de séjour pour l'attribution des prestations sociales (listes d'ailleurs variables selon les prestations) concernent uniquement les ressortissant non communautaires.

⇒ **est suffisant tout moyen permettant de prouver qu'on remplit les conditions pour disposer d'un droit au séjour** : contrat de travail, promesse d'embauche ou fiche de paie pour un salarié ; inscription au registre du commerce pour un commerçant ; enregistrement comme auto-entrepreneur ; relevé de droits à pension d'un régime français pour un retraité ; attestation d'inscription à l'université ou carte d'étudiant pour un étudiant ; etc.

Se pose alors la question de la compétence des agents des services sociaux dont la mission traditionnelle n'est pas de déterminer le droit au séjour. Pendant longtemps, ces agents n'ont reçu aucune instruction leur expliquant les conditions et l'appréciation du droit au séjour des ressortissants européens⁸⁷. Les refus abusifs de prestations sociales peuvent être contestés.

⁸⁷ Math Antoine, Droit social, « Roms et autres : la protection sociale des ressortissants communautaire », 11 novembre 2010

a) Les allocations familiales

Dès le 16 janvier 2007⁸⁸, une circulaire interne de la Caisse Nationale d'Allocation Familiale (CNAF) semble inviter à étendre aux Roumains et aux Bulgares les mêmes droits que les autres européens, sans avoir à présenter de titre de séjour. Aucune mention n'est faite de la vérification par les Caisses d'allocations familiales (CAF) que ces ressortissants remplissent les conditions d'un droit au séjour.

La circulaire CNAF de 2007 précise : « C'est aux organismes de protection sociale eux-mêmes d'évaluer le droit au séjour des demandeurs citoyens de l'Union 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. »⁸⁹

Ainsi, tout au long de l'année 2007, plusieurs familles originaires de ces pays ont sollicité et obtenu auprès de certaines CAF des prestations familiales (allocations familiales, aides pour le logement, allocation adulte handicapé, allocation rentrée scolaire...) ou le revenu minimum d'insertion. Les CAF considéraient alors que tout ressortissant communautaire résidant en France était présumé bénéficier d'un droit au séjour.

La loi de financement de la sécurité sociale de décembre 2007 introduit les premières restrictions en réservant l'accès aux prestations familiales aux ressortissants européens en séjour régulier⁹⁰. En juin 2008, une circulaire de la CNAF⁹¹ a donné des instructions de façon à restreindre la délivrance des prestations. Plusieurs CAF ont alors commencé à interrompre brutalement le versement des prestations qui avaient été accordées depuis l'année précédente à des communautaires inactifs sans vérification des conditions de ressources et de couverture maladie. La circulaire du 3 juin 2009⁹² impose une vérification stricte du droit au séjour pour octroyer les prestations familiales mais elle préconise de maintenir ou de rétablir les droits aux prestations familiales aux personnes à qui ces droits avaient été ouverts. S'agissant des communautaires inactifs (ne pouvant bénéficier d'un droit au séjour à un autre titre), cette circulaire indique que : « Ce droit au séjour ne se formalise plus obligatoirement par un titre de séjour, mais repose sur deux conditions : la détention de ressources suffisantes et la possession d'une assurance maladie ».

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été saisie avant cette circulaire par l'association « Solidarité Roms » sur la suspension de prestations de la CAF à des ressortissants roumains au motif qu'ils seraient en situation irrégulière. La Haute autorité a rendu sa délibération le 1^{er} mars 2010. Elle mentionne qu'entre temps, les personnes ont trouvé une issue favorable à leur situation et que la CAF leur a de nouveau versé les aides.

Mais parallèlement la HALDE a reçu de nouvelles réclamations relatives à des suspensions de prestations familiales postérieures à la circulaire de 2009. A ce titre, dans une recommandation à la CNAF elle invite « les directeurs des CAF à rappeler à l'ensemble de leurs agents les règles applicables en termes de droit au maintien des prestations familiales accordées aux ressortissants communautaires tel que prévu par la circulaire n°2009-022 du 21 octobre 2009 .»⁹³ Face aux pratiques disparates des CAF, elle en appelle à une harmonisation des pratiques.

88 Circulaire CNAF n° 2007-005 relative aux règlements communautaires.

89 Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme « Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales », 22 mars 2012

90 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. »

91 Circulaire CNAF du 18 juin 2008 relative au droit au séjour des ressortissants communautaires.

92 Circulaire N° DSS/2B//2009/146 du 3 juin 2009

44 93 Délibération de la HALDE du 1 mars 2010 n°2010-74.

La nouvelle circulaire CNAF n° 2012-16 du 16 avril 2012 va modifier la donne en préconisant de suspendre les prestations aux allocataires qui en bénéficiaient avant 2009 dès lors que ces allocataires sont sous le coup d'une Obligation à quitter le territoire français (OQTF) ou s'ils acceptent l'aide au retour. « Le maintien du droit aux prestations familiales prévu par la circulaire ministérielle DSS/2B/2009/146 du 3 juin 2009 aux ressortissants qui en bénéficiaient avant la parution de cette circulaire, sans que le contrôle de la condition de régularité de séjour n'ait été effectué, doit cesser en cas de décision préfectorale de reconduite à la frontière ou d'octroi du bénéfice d'une aide au retour. »⁹⁴
Les bénéficiaires d'aides au retour sont enregistrés dans le fichier OSCAR qui sera utilisé par les administrations pour vérifier le droit aux prestations sociales.

Ainsi les ressortissants roumains et bulgares qui ne justifient pas d'un droit au séjour n'ont plus aucune possibilité d'accès aux prestations familiales. Pour accéder aux prestations sociales soumises à une condition de régularité de séjour, tous les ressortissants communautaires doivent justifier d'un droit au séjour.

Exception faite des personnes titulaires d'une autorisation de travail, comme dans la ville de Fréjus, ou à Saint Etienne, où les familles au sein d'un projet d'insertion bénéficient de prestations sociales. Ces exemples s'inscrivent dans le cadre d'accompagnement des personnes dans des projets d'insertion dont les bénéficiaires ont droit à un titre de séjour dérogatoire.

Dans le cadre du projet d'insertion dans la ville d'Orly (Val de Marne), les 17 familles participant au dispositif ont droit à des prestations dites extra-légales qui correspondent aux allocations familiales ainsi qu'à l'allocation de rentrée scolaire.

Enfin, les familles bénéficiaires des aides de la CAF avant la circulaire de 2009 et qui n'ont pas fait l'objet d'OQTF ont vu leur droit maintenu.

b) L'élection de Domicile

- La domiciliation

La domiciliation permet à une personne sans domicile d'utiliser l'adresse postale d'un organisme agréé ou d'un tiers pour accéder à ses droits civils, civiques et sociaux et recevoir du courrier privé ou administratif.

La domiciliation est un droit énoncé dans le Code de l'Action Sociale et des Familles (article L.264-1 à 10).

Il existe plusieurs formes de domiciliation mais pour chacune il est nécessaire de faire les démarches auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS) ou d'une association agréée par le préfet.

- La domiciliation DALO

L'article 51 de la loi DALO (Droit au Logement opposable)⁹⁵ est consacré au « 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 mai⁹⁶ et juillet⁹⁷ 2007, puis par une circulaire en février 2008⁹⁸.

94 Circulaire N°DSS/SD2B/2012/164 du 16 avril 2012 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français en situation d'inactivité.

95 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

96 Décret n° 2007-893 du 15 mai 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

97 Décret n° 2007-1124 du 20 juillet 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

98 Circulaire DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

La loi prévoit l'exclusion de la domiciliation DALO de droit commun pour les étrangers non communautaires en situation régulière sur le territoire. Les ressortissants communautaires, même en situation irrégulière, ne peuvent en revanche en être exclus.

Pour autant, comme le rappelle la circulaire de février 2008, les CCAS ou les associations agréées domiciliation DALO n'ont pas à contrôler le droit au séjour : il ne peut donc leur être fait grief d'avoir accordé une domiciliation à un « sans-papiers ». De même, la circulaire préconise d'accorder une domiciliation DALO de droit commun y compris à des ressortissants non communautaires en situation irrégulière dès lors qu'il s'agit pour eux de faire valoir leurs droits, par exemple pour bénéficier de l'aide juridictionnelle ou pour ester en justice.

La domiciliation « DALO » permet à la personne de prétendre :

- au service des prestations sociales « légales, réglementaires et conventionnelles », à l'exception de l'Aide Médicale Etat (voir plus loin pour celle-ci),
- à l'aide juridictionnelle,
- à la délivrance d'un titre national d'identité,
- à l'inscription sur les listes électorales.
- et d'accéder à des services essentiels tels que le compte bancaire, garanti par la loi, ou l'assurance obligatoire.

La domiciliation est accordée pour une durée d'un an. Elle est renouvelable de droit.

- L'aide juridictionnelle est rattachée à la domiciliation DALO

Il s'agit d'une exception au sein de la domiciliation DALO car même les étrangers non communautaires sans titre de séjour peuvent en bénéficier.

« En application de l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes de nationalité étrangère qui ne résident pas de façon régulière sur le territoire français, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. »⁹⁹

- La domiciliation afin d'obtenir l'Aide Médicale d'Etat (AME)

La domiciliation en matière d'AME est défini par l'article L. 252-2 du CASF, le décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 modifié par le décret n° 2005- 859 du 28 juillet 2005 et la circulaire du 5 juillet 2000 n°DSS/2A/DAS/DI RMI/2000/382.

La circulaire ministérielle du 8 septembre 2011 relative à l'AME indique que « si la personne est sans domicile fixe, une attestation de domiciliation datant de plus de trois mois et établie par un organisme agréé ou un centre communal d'action sociale (CCAS) doit également être fournie ».

L'agrément de domiciliation AME est un formulaire spécifique et les CCAS ou associations agréées doivent avoir cet agrément. Il existe un nombre limité de domiciliations pour les structures agréées : « L'agrément peut déterminer un nombre d'élections de domicile au-delà duquel l'organisme n'est plus tenu d'accepter de nouvelles élections. Dans cette hypothèse, les organismes doivent orienter les demandeurs vers un autre organisme agréé ou vers le CCAS ou le CIAS de la commune ou du groupement concerné. L'organisme agréé n'est toutefois pas obligé par cette disposition. »¹⁰⁰

99 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.

Aucune durée minimale de présence sur la commune ou le groupement de communes ne peut être exigée.

Pourtant, les CCAS censés domicilier, ne réalisent au total qu'une faible partie des domiciliations et une grande majorité d'entre eux n'ont aucune activité domiciliaire, surtout lorsqu'il s'agit de communes de petites tailles.

Les CCAS ont la possibilité de conditionner la domiciliation à la présentation de preuves du lien avec la commune. La circulaire du 25 février 2008 « relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable »¹⁰¹ définit le terme de lien avec la commune : « Doivent être considérées comme ayant un lien avec la commune (pour les CCAS) ou du groupement de communes (pour les CIAS) et devant être domiciliées, les personnes qui sont installées sur son territoire. Le terme d'installation doit être entendu de façon large, il ne saurait évidemment être réduit au seul fait d'habiter dans un logement sur le territoire de la commune. De même, toute personne dont il est établi qu'elle a l'intention de s'installer sur la commune dans des conditions qui ne sont pas purement occasionnelles et qui présentent un minimum de stabilité a vocation à être domiciliée par le CCAS. »

Cette condition peut parfois être difficile à réunir d'autant plus pour les personnes vivant en squat ou en bidonville.

L'accompagnement d'associations telles Médecins du Monde, le Secours catholique ou l'ASAV permet de faciliter la domiciliation dans le cadre de l'AME face aux nombreux refus de domiciliation venant des CCAS.

c) L'aide sociale à l'enfance (ASE)

Les prestations de l'ASE ne sont subordonnées ni à la régularité du séjour, ni à une durée minimale de résidence en France¹⁰². La condition essentielle et commune à toutes les prestations de l'ASE pour en bénéficier est l'état de besoin.

Il appartient au département de mettre en place le service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) placé sous l'autorité du président du Conseil Général¹⁰³.

Cette aide peut comporter, ensemble ou séparément :

- l'intervention d'un travailleur social et familial ou d'une aide-ménagère à domicile pour apporter un soutien aux parents ;
- l'intervention d'un service d'action éducative pour surmonter une situation de crise ou participer à la préservation de la famille ;
- des aides financières ; elles peuvent être versées en secours exceptionnel ou sous forme d'allocations mensuelles dont le montant est fixé en fonction de la situation de la famille ou du mineur émancipé, il est variable selon les Conseils Généraux. Par exemple dans le Nord, le montant de l'allocation mensuelle se situe entre 172 et 450 euros, celui du secours d'urgence est lui de 250 euros maximum. En principe, elles peuvent se cumuler avec d'autres prestations familiales.¹⁰⁴

Toutefois, chaque Conseil Général reste libre de définir la forme de cette aide. Ainsi la détermination d'un barème dépend de leurs appréciations, et pourra varier d'un département à un autre.

101 Circulaire 25 février 2008 http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_1150.pdf

102 CNDH Romeurope, Fiche pratique, L'Aide sociale à l'enfance, juillet 2011 http://www.romeurope.org/IMG/pdf/ASE_-_fiche_pratique_-_06juillet_2011_-_def-2.pdf

103 Articles L. 221-1 et L. 221-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles

104 Article L. 222-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles

L'aide à domicile peut être attribuée :

- à la mère, au père ou, à défaut, à la personne assumant la charge effective de l'enfant, lorsque son entretien, sa santé, sa sécurité ou son éducation l'exigent. Cette aide peut être financière lorsque la personne ne dispose pas de ressources suffisantes.
- aux femmes enceintes confrontées à des difficultés médicales ou sociales et financières, lorsque leur santé ou celle de l'enfant l'exige.
- aux majeurs âgés de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales¹⁰⁵.

Les conditions d'attribution des aides sociales à l'enfance :

- L'état de besoin comme condition essentielle. Cet état de besoin est apprécié selon la situation pour les prestations d'aide à domicile, et selon les ressources pour les aides financières. Le demandeur peut, s'il n'est pas en mesure de présenter les justificatifs requis, prouver son identité, le montant de ses ressources ou son adresse par une simple attestation sur l'honneur.
- Aucune condition de régularité n'est requise. Les personnes étrangères peuvent bénéficier de ces prestations : la nationalité, la régularité du séjour, ou une durée minimale de résidence en France ne sont pas des conditions d'attribution.

Il faut s'adresser aux services sociaux de la commune (Centre Communal d'Action Sociale), ou au service de l'aide sociale à l'enfance du département (Conseil Général). En pratique, beaucoup de Conseils Généraux limitent cette aide à une prestation financière dont le versement est inégal et discrétionnaire.

On observe en effet que les Conseils opposent souvent le caractère exceptionnel et ponctuel de l'aide pour limiter dans le temps le versement de la prestation, et ce alors que la situation qui a justifié le versement de la prestation perdure, et que la loi parle dans ce cas de prestations « mensuelles ».

Une autre pratique consiste à compliquer au maximum la procédure de demande : obligation de format particulier, de passer par l'intermédiaire de certaines associations, dissuasion ou refus oraux, demande de différentes pièces pour compléter le dossier, fixation de quotas maxima que les travailleurs sociaux ne doivent pas dépasser, temps d'instruction très longs...

Quelques expériences locales :

Rhône : Le Collectif Lyonnais pour l'Accès à la Scolarisation et le Soutien aux Enfants des Squats (CLASSES) a constaté que dans leur département, seules des aides ponctuelles d'un montant n'excédant pas 400 euros sont accordées après enquêtes, c'est-à-dire de façon très aléatoire.

A Grenoble, jusqu'en février 2012, RomsAction finançait la cantine pour les enfants scolarisés. Désormais le Conseil Général a pris le relais.

A Saint Etienne, il existe une aide mensuelle qui est (en mai 2011) de 125€ par enfant, attribuée aux familles qui se trouvent dans une très grande précarité et/ou n'ont aucun revenu, sans distinction de leur nationalité ni de la régularité de leur séjour. Les assistantes sociales établissent un dossier qu'elles transmettent à la Commission du Conseil Général qui décide du bien-fondé de l'attribution de l'aide pour 3 mois, ou parfois moins, renouvelable. Toutefois il a fallu faire pression sur le Conseil Général de la Loire en 2007 car consigne avait été donnée aux assistantes sociales de ne pas établir de dossiers de demandes pour les familles roumaines en raison des doutes pesant sur la régularité de leur séjour, et de les renvoyer vers des associations humanitaires ou caritatives.

¹⁰⁵ Article L. 222-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles

Même si aujourd'hui les aides sont attribuées aux familles, le Conseil Général essaie régulièrement de poser de nouveaux critères d'allocation, comme par exemple la scolarité des enfants. Dernier exemple, durant l'été 2012, une note est transmise aux assistants sociaux du Conseil Général dans laquelle, dans le cadre du « démantèlement d'éventuelles filières d'immigration et de trafic d'enfants », il est demandé aux assistants sociaux de « suspendre l'instruction des demandes d'aide financière de type « aide vitale » aux familles sans ressources »¹⁰⁶. La note fait référence aux familles installées dans les squats et bidonvilles comme le mentionne l'article publié dans la revue Lien Social : « Nous avons fait face à une arrivée massive de familles roms et un afflux de demandes d'aide d'un seul coup. La situation n'était plus gérable pour les services sociaux, c'est pourquoi cette note a été décidée », reconnaît le service presse du conseil général. Pourquoi évoquer un trafic d'enfants ou de filières d'immigration illégale ? « Parce qu'il y a des rumeurs », répond le service presse... »

Ces instructions révèlent les pratiques de certaines institutions qui refusent d'ouvrir des droits à des familles qui en ont besoin et les nombreux préjugés et stéréotypes à l'égard d'une population en situation de grande précarité.

Bas-Rhin : Il existe un dispositif d'aide financière d'aide sociale à l'enfance (AFASE). En ce qui concerne le barème : si la famille n'a aucune ressource, elle touche 150 € par enfant, mais cela dépend du nombre d'enfants.

Le montant de l'aide perçue est dégressif, pour ne pas installer la famille dans la dépendance selon le Conseil Général du Bas-Rhin. Il semble aux acteurs de Médecins du Monde à Strasbourg que cela est surtout lié à la détention ou non d'autorisation de séjour. L'attribution se fait en commission, en présence du responsable du Conseil Général, de l'assistante sociale de secteur et du responsable de l'unité territoriale, et reste très aléatoire selon la situation de la famille, et la personne qui l'oriente dans ses demandes. Il semble que très peu de familles présentes sur les terrains ont pu bénéficier de cette aide, et lorsque c'est le cas, seulement pour quelques mois.

Loire-Atlantique : Les aides financières sont octroyées par le Conseil Général aux familles roumaines en fonction du diagnostic social mais aussi en fonction de la durée de présence en France. Il n'y a pas d'automatisme, les dossiers de demande d'aides financières sont étudiés au cas par cas. Les aides du Conseil Général ont été réduites depuis juillet 2009. Les familles présentes dans le département depuis cette date perçoivent une seule fois une allocation forfaitaire de 140 euros quel que soit la composition de la famille.

d) Les prestations sociales des collectivités locales

Tout comme les aides sociales à l'enfance, il existe des aides attribuées localement qui peuvent ne pas être conditionnées au droit de séjour. Ce sont les prestations sociales dites « facultatives » créées à l'initiative des collectivités locales qui sont alors libres quant à la nature de l'aide et des bénéficiaires. Elles sont le plus souvent destinées à répondre à des besoins spécifiques telles que la cantine scolaire ou les factures énergétiques.

Les critères sont énoncés dans délibérations ou les règlements de ces collectivités (départements, communes) et ils varient fortement d'une collectivité à l'autre.

Par exemple, dans le Nord ou à Paris, le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ne conditionne pas le bénéfice des aides à l'énergie à la possession d'un titre de séjour. Alors que dans d'autres départements notamment celui de l'Hérault ou encore de la Vienne, un titre de séjour est requis.

¹⁰⁶ Lien Social, « Le conseil général de la Loire mélange social et pénal » le 20 septembre 2012, http://www.lien-social.com/spip.php?article3833&id_groupe=8

A Paris, il existe une allocation familiale de maintien d'un parent âgé au domicile (AFMDPA)¹⁰⁷ qui n'est pas soumise à l'obligation pour la personne âgée d'être titulaire d'un titre de séjour (en revanche l'enfant en charge de cette personne doit vivre à Paris depuis au moins trois ans et être en situation régulière).

Tous les départements ne mettent pas en place les mêmes aides, en fonction des ressources dont ils disposent et de la stratégie territoriale, ce qui crée de véritables disparités régionales.

Pour aller plus loin :

Benjamin Demagny (Comede) et Antoine Math « Ressortissants communautaires : droit au séjour et égalité des droits sociaux » (version V19 du 19 décembre 2012)

FNARS, UNCCAS, Secours Catholique, Comede, Médecins du Monde, « Propositions pour améliorer la domiciliation administrative des demandeurs d'Aide Médicale d'Etat »
http://www.romeurope.org/IMG/pdf/propositions_pour_lamelioration_de_la_domiciliation_ame.pdf

GISTI « Le droit à la protection sociale des ressortissants communautaire : note pratique », octobre 2008

¹⁰⁷ Mise en place par le centre d'action sociale de la ville de Paris.

VI- Droits de l'enfant

a) Le droit à la scolarisation

La France est signataire de textes internationaux et européens consacrant les droits de l'enfant et notamment le droit à l'éducation. La France reconnaît dans sa Constitution et dans le Code de l'éducation, le droit de tous les enfants à avoir accès à l'école.

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, intégré dans la Constitution de 1958 affirme : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat. » (Article 13)

Le 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)

De 6 à 16 ans, les enfants vivant en squats et bidonvilles, au même titre que tous les enfants, ont accès à l'école, et sont soumis à l'obligation scolaire. Avant 6 ans, et après 16 ans, il n'y a pas d'obligation scolaire. L'obligation scolaire « s'applique à compter de la rentrée scolaire de l'année civile où l'enfant atteint l'âge de six ans. » (Article L131-5 du Code de l'éducation).

b) L'absence de réponse aux besoins fondamentaux d'enfants vivant en situation d'extrême précarité

- L'impact des conditions de vie sur l'assiduité scolaire

Les conditions de vie en bidonvilles sont très rudes pour des enfants. L'accès à l'eau étant limité, l'hygiène des enfants peut être très problématique. Les enfants ne peuvent pas toujours se laver, se brosser les dents, avoir des vêtements propres... Les familles sont embarrassées d'envoyer leurs enfants sales à l'école. De plus, ils subissent parfois les moqueries de leurs camarades de classe. Pendant l'hiver ou par temps de pluie, les enfants sont encore plus souvent absents à cause de la boue sur les terrains et du froid.

De plus, sur les terrains, les enfants ont peu de lumière pour travailler et faire leurs devoirs correctement. Ils sont souvent perturbés par le bruit, ne disposant pas de pièce pour faire leur travail, ni même souvent de bureau.

- Le décrochage scolaire lié aux difficultés de transport

L'éloignement entre le terrain et l'école est souvent un problème, surtout quand il n'y a pas de transport scolaire. Il est fréquent que des enfants ne soient pas en mesure de se rendre à l'école parce que le terrain est en périphérie et qu'il n'y a aucun moyen pour

rejoindre l'école. Payer les transports scolaires peut aussi se révéler problématique pour les familles. Les associations participent souvent aux frais de transports afin de permettre aux enfants de se rendre à l'école.

- La difficulté de régler les frais de cantine

Le repas à la cantine est souvent l'unique repas complet et équilibré de la journée pour ces enfants. Les frais de cantine sont à la charge des familles. A l'école élémentaire, selon les communes, ils peuvent être ou non calculés en fonction des revenus des familles. Si certaines municipalités accordent la gratuité ou le tarif minimal au vue 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).

Dans un rapport rendu le 28 mars 2013, « L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire »¹⁰⁸, le Défenseur des droits rappelle les principes de non-discrimination afin que tous les enfants puissent avoir accès à la cantine, et également le fait qu'aucune condition de régularité de séjour ne peut être opposée concernant la restauration scolaire.

c) Les obstacles à la scolarisation

L'obligation scolaire pour les maternelles et les primaires revient aux municipalités

Certaines municipalités refusent de reconnaître la présence de familles sur les bidonvilles ou squats de leurs communes pour ne pas avoir à scolariser les enfants. Ces municipalités refusent de scolariser des enfants vivants en squats ou bidonvilles sous prétexte que les familles ne vont pas rester sur le territoire de la commune à cause d'une prochaine ou future évacuation, ou qu'elles occupent illégalement un terrain. Elles font également référence à un supposé appel d'air de familles qui s'installeraient sur la commune afin de scolariser leurs enfants.

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. Or il est rare 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. Les Inspections Académiques sont aussi en mesure de rappeler aux maires l'obligation de scolarisation si elles constatent un manquement.

Si certaines font des efforts pour obtenir des moyens et réduire les délais d'affectation des enfants, elles attendent souvent d'être sollicitées par les associations qui leur font remonter les besoins. Il revient donc aux collectifs de soutien et aux familles de faire les démarches nécessaires pour scolariser les enfants.

Le Défenseur des droits intervient à plusieurs reprises suite à des refus de certaines municipalités de scolariser des enfants afin de leur rappeler l'obligation scolaire et qu'elles mettent fin à cette illégalité.

Ris Orangis :

Depuis septembre 2012, la municipalité de Ris Orangis (Essonne) refusait de scolariser 12 enfants vivant bidonvilles. La municipalité objectait l'absence de justificatifs de domicile¹⁰⁹. Malgré la forte mobilisation des associations et collectifs de soutien, le maire de la ville assume alors pleinement son choix en invoquant l'absence de moyen pour accueillir les

108 Défenseur des droits, « L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire », 8 mars 2013

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000207/0000.pdf>

109 Claudia Charles, « Quand douze enfants deviennent le symbole de la haine anti-rom », 2 avril 2013 [http://www.laurent-](http://www.laurent-mucchielli.org/public/Article_classe_rom.pdf)

enfants et l'évacuation prochaine du bidonville : « Si je domicilie ces enfants et que je les scolarise dans ma ville, je valide le fait qu'ils habitent dans un bidonville, et cela je le refuse ». Le 21 janvier 2013, le maire annonce une solution avec la mise à disposition d'un gymnase pour l'ensemble des enfants devant être scolarisés. Les associations se mobilisent ainsi contre cette classe « ethnique », contraire aux principes de la République. Comme le souligne Claudia Charles dans son article : « Cette salle était censée être leur « classe », leur « école ». Elle n'était en revanche nullement adaptée à cette nouvelle fonction si ce n'est par l'installation de quelques tables et chaises, quelques feuilles, stylos et couleurs, et enfin, quelques jouets. Rien néanmoins concernant une cour d'école où les enfants pourraient partager un moment de détente avec les autres élèves, rien non plus quant à un matériel scolaire qui leur permette de suivre une scolarité « normale » : livres, tableau, matériel informatique, etc. Enfin, aucun service de cantine n'était bien évidemment envisagé. » Le Défenseur des droits s'est indigné de cette fausse solution et, dans un courrier adressé au maire de la ville, il lui demande de se mettre en conformité avec la loi dans un délai de 10 jours ou il saisira le préfet afin qu'il intervienne.

Le 19 février 2013, par l'intervention du préfet l'ensemble des enfants du bidonville ont pu intégrer l'école de Ris Orangis, comme tous les autres enfants. L'ensemble du bidonville sera néanmoins évacué le 3 avril 2013.

Noisy le Grand :

Depuis la rentrée scolaire de septembre 2013, le maire de Noisy le Grande (Seine Saint Denis) sous les mêmes prétextes que le maire de Ris Orangis, conteste l'inscription à l'école de 7 enfants vivant sur un bidonville. Le 16 janvier 2013 le maire reçoit un courrier de mise en demeure du Défenseur des droits. Après une forte mobilisation des associations et collectifs, ces derniers ont forcé l'accord de la mairie en mettant les enfants dans l'école sans la validation de la mairie le 17 janvier 2013. Dans son communiqué le Collectif de Noisy le Grand raconte ce premier jour d'école : « Accompagnés par leurs familles et des militants du collectif, ils ont été accueillis par la directrice de l'école et l'inspecteur de l'éducation nationale. L'équipe enseignante s'est organisée pour les accueillir dans les classes et que leur intégration puisse bien se passer. ». A l'heure actuelle, les enfants ne sont toujours pas officiellement inscrits à l'école.

Ces deux exemples ont été présents dans l'actualité en 2012 et 2013 et ont mobilisé fortement les collectifs et associations qui accompagnent les habitants des bidonvilles dans leurs démarches. Ils révèlent combien la scolarisation des enfants demeure un combat à mener par les associations, malgré les obligations des municipalités.

- Des demandes abusives de documents administratifs

Pour scolariser un enfant, seuls un document d'état civil (carte d'identité, passeport, livret de familles ou acte de naissance) et un certificat attestant que les vaccinations sont en cours peuvent être exigés. Mais la scolarisation de l'enfant doit être immédiate dans l'école, ces pièces pouvant être fournies dans les trois mois qui suivent l'inscription. Pourtant, les familles se voient parfois demander toutes sortes de documents autres que ceux exigés tels qu'une domiciliation administrative par un organisme agréé. Certes, « pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur, la justification du domicile peut être exigée »¹¹⁰, mais cela signifie que l'administration n'est pas obligée de le demander surtout lorsque cela retarde l'inscription d'un enfant. Le maire se doit d'inscrire dans un établissement scolaire (primaire ou collège) tous les enfants résidant sur sa commune.

110 Décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 (Article 6)

Les familles sont souvent confrontées à des difficultés pour obtenir une domiciliation administrative. Néanmoins, cela ne doit pas pour autant servir de justification à la non inscription des enfants à l'école. Toute preuve de lien avec la commune doit être suffisante pour permettre la scolarisation : preuve des démarches de la famille auprès d'une association ou d'une institution présente sur la commune ; preuve de liens familiaux ou amicaux ; bénéficie d'une action d'insertion sur la commune...¹¹¹ La domiciliation administrative n'est donc pas un document obligatoire pour la scolarisation.

- Des lenteurs injustifiées dans les démarches d'inscription

Certaines municipalités n'assument pas leurs refus de scolarisation et préfèrent ainsi retarder l'inscription à l'école sans justification ou en utilisant des prétextes. Ainsi, il n'est pas rare que les dossiers d'enfants soient perdus ou en cours de traitement pendant plusieurs mois.

Alors que les délais d'affectation des enfants ne dépassent rarement une semaine, certains enfants attendent plusieurs mois avant d'être affectés dans une classe. On constate également que les délais d'affectations sont très longs au collège.

- 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. Par ailleurs, les enfants ne sont pas toujours affectés dans l'établissement le plus proche.

A Lyon, le Collectif CLASSES accompagne les enfants et paye pour certains le trajet entre le lieu de vie et l'école avec des abonnements transport.

d) Les conséquences des évacuations sur la scolarisation des enfants

Les familles sont confrontées à des évacuations de terrain fréquentes avec des conséquences néfastes sur la scolarité des enfants, puisqu'elles conduisent souvent à la rupture du suivi scolaire de l'enfant.

L'évacuation de terrain est un évènement stressant et perturbant pour un enfant. Certains symptômes apparaissent à l'approche d'une évacuation de terrain : manque de concentration, fatigue, crises de larmes, agitation... Toutes ces conditions ne sont pas propices à l'attention et l'écoute nécessaires à l'école.

De plus, les parents préfèrent quelque fois ne pas envoyer leurs enfants à l'école de peur de devoir quitter le terrain précipitamment et de ne être en mesure de prévenir les enfants, ou aller les chercher à l'école. Ils ne savent pas où ils seront le soir même et souhaitent ainsi que les enfants restent sur le terrain pour se préparer aux départs.

Ainsi, les évacuations de lieux de vie ont de graves conséquences sur la scolarisation des enfants. Suite à une évacuation, les enfants peuvent passer plusieurs jours, voire plusieurs mois sans aller à l'école. Les familles doivent trouver un nouveau terrain, se réinstaller avant de pouvoir envisager la scolarisation des enfants. Les évacuations pèsent ainsi sur le maintien des enfants à l'école dans des conditions propices à leur épanouissement, alors même que la scolarisation est un levier essentiel à l'intégration progressive des familles. Les discontinuités des parcours scolaires qu'impliquent les évacuations retardent l'apprentissage. Elles renforcent également les inégalités entre ces enfants et les enfants scolarisés, renforçant les obstacles l'accès à l'éducation.

111 Circulaire N°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable aux CCAS ou CIAS, http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_1150.pdf

e) Les dispositifs d'accueil

- Les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV)

Une nouvelle circulaire du 2 octobre 2012 du Ministère de l'Éducation Nationale précise le rôle du CASNAV¹¹² « Le Casnav est une structure d'expertise auprès du recteur et des directeurs académiques sur le dossier des élèves allophones nouvellement arrivés en France et des élèves issus de familles itinérantes et de voyageurs. »

La mission du CASNAV est centrée sur « l'accompagnement de la scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages scolaires et des enfants du voyage ». Le CASNAV a donc pour objectif de répondre aux besoins particuliers des enfants nouvellement arrivés en France pour leur permettre d'entrer dans le dispositif scolaire commun. Ainsi, le CASNAV prend en charge les enfants allophones pour l'accueil et l'orientation scolaire. La circulaire d'octobre 2012 insiste sur le fait qu'« il est l'interlocuteur direct des acteurs de terrain sur toutes les questions liées à la scolarisation des élèves allophones et à celle des élèves issus de familles itinérantes. Par sa collaboration avec les partenaires de l'éducation nationale à tous les niveaux, il contribue à repérer les situations de non-scolarisation, à en analyser les causes et à rappeler autant que de besoin les procédures applicables en la matière ».

- L'Unité pédagogique pour les élèves allophones arrivants, UPE2A

La règle est que les enfants allophones soient scolarisés à la fois dans la classe ordinaire qui correspond à leur niveau scolaire pour y suivre les enseignements où la maîtrise de la langue n'est pas fondamentale (musique, arts plastiques, etc.) mais également dans une classe spécialisée dans l'enseignement de la langue française : UPE2A, unité pédagogique pour élèves allophones arrivants – anciennement CLIN (Classe d'initiation pour les élèves non francophone) en primaire et CLA (Centre de linguistique appliqué) au collège. Ce nouveau système vient tout juste d'être mis en place. Ainsi dans certains exemples, nous ferons encore référence à l'ancien dispositif.

À partir de l'école élémentaire (du CP au CM2), l'enfant peut être accueilli dans une unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UPE2A) afin de suivre un enseignement de français. Cet enseignement intensif et quotidien est organisé avec des temps de fréquentation en classe ordinaire, même si certains élèves non ou très peu scolarisés antérieurement (NSA) nécessitent une prise en charge renforcée (UPE2A-NSA). On va ainsi distinguer l'UPE2A du 1^{er} degré de l'UPE2A du 2^{ème} degré.

La prise en charge au sein de l'UPE2A est en principe d'un an mais les élèves non scolarisés antérieurement peuvent éventuellement bénéficier d'un maintien d'une année supplémentaire.

Il est aujourd'hui difficile de faire un bilan de ce nouveau dispositif étant donné que certains départements ont mis du temps avant de l'instaurer.

f) La mobilisation des collectifs et des associations

L'action des associations et collectifs est primordiale pour intégrer les familles dans leur démarches pour scolariser leurs enfants. Des expériences à la fois positive et malheureusement négatives témoignent des grandes difficultés auxquelles sont confrontées les familles et dont les premières victimes sont les enfants, privés de leur droit.

112 Circulaire n° 2012-143 du 2-10-2012 http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=61527

- Grenoble, témoignage de l'association Roms Action

« A Grenoble, des classes CLIN pour les élèves de CM 1 et CM2 ont été généralisées. Deux journées sont consacrées à l'enseignement du Français. Par contre, sauf pour l'école Malherbe, les enfants sont à « cheval » sur 2 établissements ce qui pose des problèmes aux parents et déstabilise certains enfants. A ce niveau, des solutions sont à apporter.

Pour les autres communes de l'agglomération, rôle déterminant des institutrices « CRI » et dans plusieurs écoles adaptation d'un projet éducatif pour chaque enfant. Ceci a été apprécié par les parents. Par exemple, suite à l'expulsion du « terrain » de St Martin le Vinoux (en décembre dernier), tous les élèves ont voulu poursuivre leur scolarité dans la même école alors que les nouveaux lieux d'hébergement imposent plus d'une heure de transport.

Ceci étant dit compte tenu des aléas scolaires de ces enfants, les acquis ne correspondent aux normes définies par notre système scolaire. Au niveau de leur orientation scolaire il n'existe rien pour eux. Certains sont alors dirigés vers les CLIS (classes pour l'inclusion scolaire en primaire) ou ULIS (unités localisées pour l'inclusion scolaire en secondaire), sections réservées aux handicapés. Ils n'ont pas droit aux sections FLE ou à la Plateforme de Charles Münch puisqu'ils ne sont pas « nouveaux arrivants ». Au niveau de Roms Action, nous avons déjà évoqué ce problème avec le CASNAV.

Une « plateforme » d'accueil des ENAF (élèves nouveaux arrivant en France) a été créée au collège Charles Münch à Grenoble. Elle a été ouverte durant la dernière année scolaire. Il s'agit de prendre en charge les élèves allophones arrivant sur l'agglomération grenobloise. Les objectifs poursuivis sont :

- Permettre un apprentissage du français
- Préparer et faciliter l'intégration dans les dispositifs modulaires de l'agglomération
- Anticiper et régler les problèmes de santé, de bourse, de transport.

La durée prévue de la formation est de 3 mois mais elle peut être prolongée lorsqu' une solution pour une nouvelle affectation n'a pas été trouvée. »

- L'expérience de Triel (Yvelines) par le Collectif RomYvelines

Ci-dessous le témoignage du Collectif RomYvelines concernant la scolarisation des enfants à Triel.

Le terrain :

Le terrain, où vivent environ 50 familles et personnes isolées, se trouve à 800 mètres de la route la plus proche. Ces familles vivent dans la plaine de Triel-Chanteloup depuis novembre 2007. C'est un lieu très isolé, éloigné de toute habitation. L'accès se fait par un chemin de terre peu carrossable très boueux dès qu'il pleut.

Les familles sont originaires pour la plupart du même village de Roumanie. Elles vivent dans des caravanes vétustes. Il n'y a ni eau, ni électricité; il n'y a pas de ramassage des ordures sur le site même.

Le collectif travaille à l'amélioration de l'hygiène et de la salubrité.

A la rentrée 2008, au début de l'existence du collectif, l'inscription à l'école des enfants de familles de nationalité roumaine, et pour la plupart de culture rom, a été un véritable combat contre la discrimination. Les 2 communes sur le territoire desquelles ils étaient alors installés, Triel et Chanteloup, ont refusé de les inscrire, ce qui a obligé ces enfants à

fréquenter des écoles de villes plus éloignées. Nous avons mené ensemble, avec les familles les plus motivées, ce combat pour le droit à la scolarisation.

Au contact du collectif et des familles « pionnières », de plus en plus de parents comprennent la centralité et la priorité de la scolarisation des enfants tant pour l'avenir des enfants que pour l'intégration des familles. La pression des enfants eux-mêmes y contribue... Nombreux sont ceux nés en France.

Dès 2008-2009, plus d'une quinzaine d'enfants (primaire et collège) ont été scolarisés dans des communes éloignées (Conflans-Sainte-Honorine, Poissy, Mantes-la-Jolie) et 2 au collège de Chanteloup.

Relations avec la mairie de Triel :

La municipalité de Triel a accepté, au bout d'un an, après une délibération du 8 juin 2009 de la HALDE saisie par les associations, de scolariser les enfants en primaire et maternelle.

Relations avec les écoles et enseignants de maternelle et primaire :

Nous avons aujourd'hui des relations de confiance avec les enseignants.

Aujourd'hui tous les enfants vivant sur le terrain qui sont scolarisés en primaire et maternelle le sont à Triel.

Ceux qui avaient été scolarisés les premières années en primaire à Poissy et Conflans sont maintenant au collège.

Scolarisation en collège et lycée:

La plupart des enfants vivant actuellement sur le terrain et qui sont en âge de fréquenter le collège sont inscrits au collège René Cassin à Chanteloup-les-Vignes. Dans ce collège, un système a été mis en place pour faciliter leur intégration progressive. Ils s'y sont parfaitement intégrés.

Faute d'autres moyens, les enfants vont à pied au Collège de Chanteloup distant de 2 kms par les chemins ruraux; les intempéries rendent souvent ce trajet difficile ou impraticable (brouillard, boue, pluie, neige, nuit en hiver).

Un jeune qui vit actuellement sur le terrain est scolarisé en lycée professionnel. Les enfants des rares familles qui vivaient auparavant sur le terrain et ont pu être hébergées ou relogées depuis, suivent des parcours scolaires normaux dans plusieurs établissements scolaires du département (écoles, collèges et lycées professionnels).

Obstacles récurrents:

- La précarité économique et administrative de la plupart des familles conduit certaines à se déplacer fréquemment dans d'autres pays d'Europe à l'occasion de contrats de travail saisonniers ou pour se mettre en règle avec la législation européenne qui donne aux citoyens européens que sont les roumains la totale liberté de circuler en Europe, mais soumet leur droit au séjour de plus de 3 mois à des conditions restrictives (soit avoir une carte de séjour, soit pouvoir justifier de ressources suffisantes et d'une assurance maladie).

- Depuis 2009, arrêt du versement des allocations familiales aux familles qui les touchaient auparavant, malgré la mobilisation et lettres de recours du Collectif...

- Menaces d'expulsions, OQTF, nombreuses visites matinales de la police. Ces visites effraient les parents, au point que, certains jours, ils n'envoient pas leurs enfants à l'école de peur d'être séparés.

- Distance : les écoles primaire et maternelle de Triel sont à environ 5 kms par la route. De plus, les écoles primaire et maternelle dans lesquelles la ville de Triel a affecté les enfants du terrain sont éloignées l'une de l'autre, ce qui complique la tâche des parents et bénévoles qui y accompagnent les enfants en voiture.
- Absence d'eau et d'électricité sur le terrain. Les parents parviennent à envoyer les enfants « propres » à l'école.
- Les séances de vaccination sont organisées à la PMI de Triel Des bénévoles transportent les enfants. Les enfants sont vaccinés et à jour pour la presque totalité d'entre eux.
- Les conditions difficiles de vie sur le terrain sont aussi un facteur d'absentéisme

Transports scolaires

En l'absence de transport collectif, depuis 2 ans, et malgré les demandes du Collectif au maire de Triel, le Secours Catholique a mis en place un convoi vers les écoles primaire et maternelle de Triel. Deux voitures de bénévoles attendent chaque matin les enfants au bout du chemin et les ramènent le soir.

Depuis la rentrée 2012, du fait du nombre élevé d'enfants inscrits, l'ensemble des places de voitures des bénévoles et des quelques parents possédant des voitures qui transportent eux-mêmes leurs enfants et ceux de leurs voisins ne suffisent pas à accompagner tous les enfants à l'école. Certains enfants, en particulier de maternelle, sont privés d'école faute de transport.

g) Condamnations par la CEDH

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné plusieurs pays suite à des pratiques discriminatoires vis-à-vis d'enfants dits Roms scolarisés dans des structures à l'écart voire créant des ségrégations entre les enfants dits Roms et les enfants non Roms. Début 2013, la CEDH a ainsi condamné la Hongrie qui a placé des enfants roms dans des écoles spéciales¹¹³.

h) La protection des mineurs

Les Etats 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 »¹¹⁴. Un enfant considéré « en danger » doit bénéficier d'un accompagnement spécifique. Ainsi, l'article 375 du code civil prévoit que « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. »

La Convention de La Haye du 5 octobre 1961 prévoit que « les autorités de l'Etat 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 »¹¹⁵. Elle ajoute qu'en cas d'urgence « les autorités de chaque Etat contractant sur le territoire

113 Amnesty International, « La Hongrie condamnée par la cour européenne pour discrimination des enfants roms à l'école », 8 février 2013 <http://www.amnesty.fr/AI-en-action/Discriminations/Discriminations/Actualites/La-Hongrie-condamnee-pour-discrimination-des-enfants-roms-l-ecole-7784>

114 Article 20-1 de la Convention internationale des Droits de l'Enfant.

115 Article 8 de la Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

duquel se trouve le mineur ou des biens lui appartenant prennent les mesures de protection nécessaires »¹¹⁶.

Ainsi, l'Etat est responsable de la protection des mineurs français et étrangers sur son territoire. Dans ce cadre-là, le retour dans son pays d'origine 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 éducative¹¹⁷. 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 la Roumanie pour le retour des mineurs roumains présents en France. Cet accord 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, peut 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 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. Néanmoins, la loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français a été censurée par le Conseil constitutionnel en 2010. Les sages ont en effet considéré que le texte ne respectait pas le droit de bénéficier d'un recours juridictionnel effectif lorsque la décision de retour était prise par le Parquet. L'accord bilatéral entre la France et la Roumanie sur le rapatriement des mineurs n'est à ce jour plus valide. Pour autant, le risque d'expulsion de mineurs sans aucune garantie n'est pas pour autant complètement écarté, comme en témoigne une note publiée sur le site de l'ambassade de France en Roumanie¹¹⁸.

Le Conseil Général est responsable sur son territoire de la prise en charge des mineurs. Ainsi, selon l'article L226-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles, « le président du Conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. » La prise en charge du mineur par le service d'aide sociale à l'enfance (ASE) vise à lui « apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique ». Concrètement, il s'agit de lui assurer un hébergement, un accès à la scolarisation et aux soins, un accompagnement administratif et un suivi éducatif par des professionnels. La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP) ainsi créée, a pour mission de centraliser le recueil des informations préoccupantes et est chargée d'organiser le suivi, par les services de l'aide sociale à l'enfance, des enfants en danger.

D'après les associations de protection de l'enfance, dont l'association Hors la rue, la situation des mineurs roumains est particulièrement préoccupante. En effet, soumis à des conditions de vie extrêmement précaires et à des difficultés psycho-sociales au quotidien, certains mineurs roumains sont considérés en danger. Pour ces enfants en situation d'errance, la solution la plus souvent envisagée est le placement en foyer d'urgence puis

116 Article 9 de la Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale

117 Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2007.

118 Note sur les mineurs roumains isolés sur le territoire français

http://www.ambafrance-ro.org/IMG/pdf/Note_sur_les_mineurs_roumains_isoles_sur_le_territoire_francais.pdf

en Maison d'Enfants à Caractère Social (MECS). L'association Hors la Rue, qui accompagne nombre de ces mineurs explique que «les fugues étaient quasi-systématiques, le placement engendrant une rupture trop importante avec l'environnement habituel du jeune, qui, même s'il est isolé, est habitué à vivre au sein d'une communauté d'appartenance.»¹¹⁹

Ainsi, Hors la Rue recommande un examen systématique des situations individuelles et explique que si le placement ne fonctionne pas, d'autres mesures existent pour accompagner les mineurs et leurs familles : des mesures judiciaires et administratives alternatives comme l'Aide Educative en Milieu Ouvert (AEMO), l'Aide Educative à Domicile (AED). Les familles peuvent également bénéficier d'aides financières attribuées par le Bureau de l'aide sociale à l'enfance ou par les services sociaux.

Du fait de cette absence de solutions proposées et envisagées avec les familles, les mineurs sont souvent et de plus en plus jeunes, livrés à eux-mêmes. Certains mineurs se tournent vers la délinquance: ils sont en effet pour la plupart contraints au vol soit pour participer à la survie de la famille, soit parce qu'ils sont exploités dans des réseaux. Par ailleurs, bien souvent, l'exploitation des enfants résulte de l'exploitation des familles et plus largement de la misère. Ces mineurs devraient être considérés comme des victimes avant d'être considérés comme des délinquants. Pourtant, la réponse pénale est devenue la principale voire l'unique «solution» pour ces jeunes, qui vivent hors de tout cadre scolaire. Ainsi, on constate ces dernières années, une augmentation du nombre d'incarcérations, ainsi qu'un durcissement et un rallongement des peines appliquées aux mineurs roumains.

Nous constatons ainsi que de nombreux mineurs, de plus en plus jeunes, se voient appliquer des peines avant même que ne leur soient proposées des mesures éducatives visant leur protection et leur éducation, ce qui est pourtant prévu par la dernière loi relative à la prévention de la délinquance du 5 Mars 2007¹²⁰. Ainsi, ces mineurs sont toujours considérés comme des délinquants juvéniles avant d'être victime d'exploitation ou de conditions psycho-sociales précaires.

En juillet 2012, un jeune roumain de 12 ans a été incarcéré pendant quinze jours à la prison de Fleury Mérogis (Essonne) suite à une confusion sur son âge –le Tribunal pour enfants de Paris pensait qu'il était âgé de 14 ans– alors que selon la loi, un mineur âgé de 10 à 13 ans ne peut faire l'objet d'une peine de prison mais seulement de mesures éducatives¹²¹. On constate encore une fois que la première et l'unique solution envisagée est le pénal. Cette « bavure », interrompue suite à l'intervention du Défenseur des droits révèle une nouvelle fois le harcèlement discriminatoire dont sont victimes ces enfants. On constate également un renoncement très rapide des institutions sur le principe que les enfants n'adhèrent à aucune des solutions telles que le placement.

L'Unité éducative auprès du tribunal (UEAT) de Paris dans son bilan de 2012 concernant la prise en charge des mineurs roumains dresse une vision d'ensemble des difficultés auxquelles sont confrontées les associations accompagnant les mineurs roumains ou bulgares.

En 2012, il y a eu 584 déférés de mineurs roumains concernant environ 200 mineurs au maximum. L'UEAT dénonce : « nous constatons un phénomène de sur-incarcération [...] par la répétition des présentations et le choix de la procédure de jugement à délais rapprochés avec exécution provisoire systématique, les mineurs doivent souvent exécuter des peines fermes de 4 à 5 mois d'emprisonnement à 13 ou 14 ans pour des faits de vol ».

« Dans ce contexte, il y a même eu deux cas documentés de mineurs de 11 et 12 ans incarcérés par « erreur » ».

119 Hors la Rue, Rapport d'activité 2011 http://www.horslarue.org/files/RA_2011_DEF.pdf

120 Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

121 Le Parisien, « Un enfant roumain de 12 ans incarcéré », 19 juillet 2012

60 <http://www.leparisien.fr/espace-premium/paris-75/faits-divers-19-07-2012-2094596.php>

Les obstacles au travail d'insertion sont nombreux : l'impossibilité d'accéder à des formations professionnelles et l'absence d'accès aux dispositifs de l'Education nationale. L'UEAT affirme ainsi : « nous n'avons ainsi jamais réussi à inscrire un seul mineur dans le dispositif de l'Education Nationale en 2012 ».

Comme vu précédemment avec la scolarisation, la discontinuité de suivis éducatifs de ces jeunes, engendrée par les évacuations des lieux de vie et donc les déplacements fréquents des familles, nuit à l'efficacité et à l'efficacé des mesures éducatives. Ces ruptures concourent au maintien dans l'errance de ces jeunes, renforçant leur vulnérabilité. S'agissant des mineurs victimes d'exploitation, force est malheureusement de constater que les dispositifs de protection des victimes sont inopérants pour ces enfants, alors même que l'arsenal pénal pour les majeurs les exploitant se renforce.

Pour aller plus loin :

Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation. « Comment scolariser un enfant lors de son arrivée sur le territoire français ». Fiche pratique, juin 2011

http://www.romeurope.org/IMG/pdf/Fiche_sur_la_scolarisation_des_eleves_etrangers-juin2011.pdf

Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation « Actes de la journée nationale du 4 juin 2011 » juin 2011

http://www.romeurope.org/IMG/pdf/Actes_reunion_nationale_du_4juin.pdf

CNDH Romeurope. « Guide pratique pour la scolarisation des enfants nouvellement arrivés en France », septembre 2011

http://www.romeurope.org/IMG/pdf/Guide_pratique_-_la_scolarisation_des_enfants_nouvellement_arrives_en_France-2.pdf

Hors la Rue « Rapports d'activités » 2011, 2012

<http://www.horslarue.org/nos-publications/rapports-dactivites.html>

PARTIE 2 : Le nouveau cadre de concertation interministérielle

I- La circulaire interministérielle du 26 août 2012

a) Une nouvelle approche ?

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 « relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuations des campements illicites »¹²² prévoit la réalisation d'un diagnostic préalable individualisé des populations présentes, en amont de l'évacuation du lieu de vie, et l'élaboration de solutions alternatives privilégiant le droit commun.

Cette circulaire a été signée par sept ministres du Gouvernement :

- Le Ministre de l'éducation nationale,
- La Ministre des affaires sociales et de la santé,
- La Ministre de l'égalité des territoires et du logement,
- Le Ministre de l'intérieur,
- Le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social,
- La Ministre déléguée à la réussite éducative,
- La Ministre déléguée aux personnes handicapées et à la lutte contre l'exclusion.

Pour la première fois, une approche interministérielle est privilégiée par rapport à l'approche sécuritaire qui prédominait jusqu'alors.

Pourtant, différents éléments au sein de la circulaire maintiennent une approche sécuritaire. Le titre de la circulaire met la priorité sur l'action d'évacuation et non la logique préventive et d'accompagnement des populations. Dans le résumé on peut regretter qu'il soit mentionné que « lorsque la sécurité des personnes en mise en cause cette action [l'évacuation] doit être immédiate ». La question de la sécurité des bidonvilles peut être interprétée largement selon le bon vouloir des services municipaux ou préfectoraux. Dans ce cas, les mesures détaillées dans la suite de la circulaire ne seront pas mises en œuvre. Enfin, cette circulaire n'apporte pas de changement concernant la levée des mesures transitoires pour les ressortissants roumains et bulgares.

b) Champ d'application de la circulaire

La circulaire signée le 26 août 2012 vise à donner aux préfets de région un cadre pour guider l'action de l'Etat dans le cas des « opérations d'évacuation des campements illicites ».

La circulaire est applicable à toute installation illégale : elle concerne les cas de « situations d'installations de personnes, réalisées sans droit ni titre, sur des propriétés publiques ou privées, pour y constituer des campements illégaux ». Ceci peut donc concerner des bidonvilles, squats, cabanes, abris précaires, et des populations qui y vivent, qu'elles se disent Roms ou non. A noter néanmoins que la séquence politique liée à la parution de cette circulaire la situe clairement dans le cadre de mesures visant spécifiquement les habitats précaires des personnes que l'on dit Roms, venues d'Europe de l'Est.

Quelles sont les évacuations concernées par le champ d'application de la circulaire ? La circulaire évoque des situations où un groupe s'installe sur un terrain de manière illégale,

122 Circulaire 26 août 2012 http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir_35737.pdf

la justice est saisie, et le délai entre l'installation et l'application de la décision de justice doit être mis à profit pour mettre en œuvre des dispositions permettant de trouver des solutions adaptées pour les occupants du terrain.

Concernant les évacuations en urgence pour raison sécuritaire ou de dangerosité (arrêté de péril), la circulaire précise que dans certains cas, la situation sécuritaire et sanitaire peut imposer une action immédiate. Cela signifie qu'un arrêté de péril peut être pris pour demander une évacuation rapide du terrain en cas d'urgence, sans attendre une décision de justice (voir aussi le cas des « troubles manifestement illicites » invoqués par les tribunaux pour déclencher une procédure en urgence). Les évacuations en urgence sont exclues a priori de la circulaire: les dispositions sont applicables « dans les situations où une évacuation d'urgence n'est pas engagée ... ».

L'application des dispositions protectrices n'est donc pas garantie en cas d'évacuation sur arrêté de péril. Cependant, cette exclusion est suffisamment peu explicite pour laisser la place à l'interprétation et à une certaine imprécision rendant possible l'application des principes de cette circulaire à tout type d'évacuation dès lors que l'on parle de campements illicites.

Enfin la circulaire rappelle les principes devant guider l'action qui est ainsi repositionnée dans un cadre large des populations en situation de fragilité. La circulaire conclue en rappelant le « double objectif de fermeté en matière de sécurité et d'humanité dans la prise en charge des personnes ».

c) Valeur juridique d'une circulaire

Une circulaire n'a pas d'effet juridique : elle sert de guide de référence, mais n'est pas contraignante. On ne peut donc exiger des préfets de l'appliquer, ni en demander l'application devant les tribunaux.

II- Les principales dispositions de cette circulaire

a) Mobiliser les services de l'Etat et les acteurs locaux concernés

Une concertation recommandée

Les préfets ont une obligation de moyen : ils ont la responsabilité d'« apprécier les situations locales pour mettre en œuvre les principes de dignité et d'humanité en les partageant avec les partenaires ». Il est précisé à plusieurs reprises que les dispositions sont applicables « chaque fois que les circonstances locales le permettront ».

La circulaire détaille ce qu'elle nomme un « **travail coopératif** » avec les acteurs concernés. Ceux-ci sont précisés : il s'agit des collectivités territoriales, des associations, bailleurs sociaux et tout autre « opérateur » jugé pertinent par la préfecture.

Le texte insiste sur l'intérêt de s'appuyer sur ces acteurs locaux et propose aux préfets de coordonner ceux-ci via notamment la mise en place de « comités de suivi » des démarches d'accompagnement et d'insertion des personnes présentes dans les campements.

Peu explicités dans la circulaire, les « comités de suivi », ont vocation à devenir des « instances de pilotage départementales¹²³ » de la mise en œuvre de la circulaire et de l'élaboration « de solutions intégrées pour les personnes issues des campements ». Le rôle, les objectifs et la mise en œuvre des « dispositifs de pilotage départementaux » ont été précisés dans le Vade-mecum conçue par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). L'animation du comité de suivi peut ainsi être confié au correspondant local DIHAL et devrait réunir : les services de l'Etat concernés (le sous-préfet du département, le directeur du cabinet du préfet, la DDSP¹²⁴, la gendarmerie, la DDSC¹²⁵,

123 Précision apportée au sein du Vade-mecum de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

la DDPP¹²⁶, la DDT¹²⁷, l'inspection académique, la délégation territoriale de l'Agence régionale de santé, etc.), les opérateurs (CAF¹²⁸, un représentant des bailleurs sociaux, des associations représentatives dans le domaine de l'insertion et de l'accès au logement et, si nécessaire, les intervenants en matière de santé publique : PMI¹²⁹, CPAM¹³⁰), les collectivités locales (le conseil général et les maires les plus directement concernées et / ou ceux qui souhaitent s'engager dans des démarches expérimentales ou innovantes), des représentants des populations concernées, les associations engagées dans les actions d'insertion.

La nécessité d'un état des lieux

Lorsqu'un bidonville est connu des services de l'Etat, une évaluation de la situation aura pour but de mesurer la question de la sécurité sur le terrain en lien avec les partenaires et les intéressés eux-mêmes. Cette étape est peu précisée dans la circulaire. Cependant, les associations impliquées dans les réunions préparatoires avec la DIHAL ont insisté sur l'importance de cette étape afin de sortir les habitants des bidonvilles d'une urgence immédiate, soit en cas de terrain présentant une dangerosité importante (obligation de relogement d'urgence), soit en cas de situation sanitaire alarmante (obligation de prise en charge médicale).

b) Le diagnostic

Le CNDH Romeurope est particulièrement vigilant à la notion de diagnostic, élément clé pour prendre en compte la situation des habitants des bidonvilles et ainsi mettre en place une véritable politique publique de résorption des bidonvilles.

La circulaire mentionne : « Vous veillerez à faire établir aussi rapidement que possible un diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. Il devra être global [...] et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet ». Par ce diagnostic, les personnes présentes sur un terrain ne sont plus considérées comme un ensemble mais comme des individus, afin de prendre en considération leur besoin et leur choix. C'est sur la base de ce diagnostic que seront élaborées des propositions concrètes de sortie du bidonville : relogement, accompagnement social, propositions d'insertion, MOUS, etc. La bonne réalisation du diagnostic peut ainsi influencer fortement sur la formulation de propositions adaptées aux situations individuelles et familiales précises.

Sur la mise en place du diagnostic, l'ensemble des acteurs en présence doivent être mobilisés pour le mener : service de l'Etat, les collectivités territoriales. Il est mentionné dans la circulaire que le diagnostic peut être confié à une association.

Le groupe de travail sur l'anticipation et gestion coordonnée avant l'évacuation des campements, animé par la DIHAL, a élaboré des recommandations concernant le cahier des charges sur lequel doivent se baser les opérateurs du diagnostic, qu'ils soient publics ou associatifs. Bien que ce document ne soit pas obligatoire, c'est le document de référence issu de la co-construction entre la DIHAL et les associations concertées. Le CNDH Romeurope recommande son application comme élément minimum pour garantir le respect de principes fondamentaux dans cette étape¹³¹.

124 Direction départementale de la sécurité publique

125 Direction départementale de la cohésion sociale

126 Direction départementale de la protection des populations

127 Direction départementale des territoires

128 Caisse d'allocation familiale

129 Protection Maternelle Infantile

130 Caisse primaire d'assurance maladie

131 DIHAL, Vade-mecum « Recommandations pour le cahier des charges du diagnostic global et individualisé »

c) L'accompagnement

Le droit commun doit être au centre des préoccupations et mobilisé dans l'accès aux droits :

- la scolarisation : la circulaire rappelle l'obligation scolaire et les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les élèves dans leur accès à l'école (transport, cantine...).

- le suivi sanitaire : les acteurs doivent tous être impliqués pour permettre le suivi sanitaire : le rôle central des Agences Régionales de Santé est réaffirmé, en lien avec les collectivités territoriales et spécifiquement les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et la Protection Maternelle Infantile (PMI), et en lien avec les associations « susceptibles d'intervenir auprès de ces populations en matière de santé », avec un focus sur la vaccination et la santé materno-infantile.

- l'hébergement : l'individualisation des situations et la particularité de chacune des familles sont mises en avant. Il s'agit de privilégier le parcours d'insertion des familles, dans une volonté de compréhension du projet par les intéressés. Différentes options sont envisagées : 1) le recours à l'hébergement d'urgence préalablement à l'évacuation ; il doit être « adapté aux situations personnelles » ; 2) l'aménagement d'un site d'accueil provisoire pour stabiliser les personnes et favoriser leur insertion, dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales ; 3) le recours au dispositif MOUS « pour déterminer et mettre en place des solutions appropriées en matière d'habitat ».

- l'insertion professionnelle : cette circulaire tend à faciliter l'accès au marché du travail des ressortissants roumains et bulgares sans pour autant lever les mesures transitoires auxquelles ils sont toujours soumis. Deux nouveautés sont présentes ici afin s'assouplir ces mesures qui seront levées au 1^{er} janvier 2014.

L'élargissement de la liste des métiers dits « ouverts » auxquels peuvent avoir accès les ressortissants roumains et bulgares. Cet élargissement a été effectué par arrêté publié au Journal officiel du dimanche 14 octobre 2012 : les travailleurs de nationalité bulgare ou roumaine peuvent désormais accéder en France à 291 métiers sans prise en compte de la situation du marché national du travail (la liste précédente comprenait 150 métiers).

La suppression du versement de la taxe à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour les employeurs. L'application de cette suppression intervient dès la publication de la circulaire.

Concernant l'accès aux services de Pôle Emploi, les dispositions mentionnées dans la circulaire n'ont pas un caractère d'obligation et restent donc à la discrétion de chacune des administrations : « les mesures de droit commun de l'emploi peuvent être engagées pour les personnes éloignées de l'emploi ».

Les délivrances d'autorisation de travail par les DIRECCTE doivent être facilitées « dans les délais les plus courts possibles ». Une nouvelle fois, il s'agit d'une notion vague pouvant être interprétée différemment d'un territoire à l'autre.

d) La mobilisation des moyens disponibles

La circulaire décrit les crédits mobilisables pour mettre en œuvre les principes décrits en amont : les lignes de crédits ministériels et les fonds européens disponibles.

Dans une note du 11 mars 2013 adressée aux préfets de région, la DIHAL précise que le montant des crédits dédiés est de 4 millions d'Euros, qui pourront être employés pour réaliser différentes « prestations », notamment :

- Un diagnostic global et individualisé de la situation de chacune des familles vivant dans un campement ou un grand squat et repérage des personnes les plus fragiles, notamment sur le plan sanitaire
- Un diagnostic des conditions d'habitat dans le campement
- Un accompagnement social global et individualisé des personnes concernées
- Un accompagnement des personnes ou familles vers des formes d'habitat pérenne, notamment via la mise en œuvre de MOUS¹³².

En parallèle, un appel à opérateurs a été lancé afin de « disposer d'un vivier d'associations ayant les compétences et les moyens d'intervenir dans les campements et les grands squats ». Fin mai 2013, le délégué interministériel a annoncé que 39 projets ont été retenus, à hauteur de 2,2 millions d'euros concernant 7 500 personnes présentes dans 90 campements sur le territoire pour mettre en place les prestations mentionnées ci-dessus.

e) Mission confiée aux inspections générales

La circulaire mentionne que plusieurs inspections générales vont se voir confier une mission d'évaluation des dispositifs d'insertion et d'accompagnement « l'état des lieux des dispositifs existants et au recensement des expérimentations en cours et des bonnes pratiques ». Une lettre de mission spécifique a été confiée à quatre inspections générales le 24 octobre 2012. Ce rapport conduira à des préconisations que le Gouvernement pourra ou non prendre en considération.

III- La mission confiée à la DIHAL

Suite à la circulaire interministérielle publiée le 26 août, le Premier Ministre par une lettre de mission le 20 septembre 2012 confie au Préfet Alain Régnier, le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) le suivi de la mise en œuvre de la circulaire.

a) La lettre de mission du Préfet

Dans cette lettre de mission, le Premier Ministre détaille la mission et le rôle du Préfet :

- Fournir un appui aux préfets avec notamment la mise en place de réseau de correspondants départementaux
- Soutenir les services et les établissements de l'Etat en identifiant les solutions en matière d'ingénierie technique et financière pour la mise en œuvre de projets opérationnels
- Coordonner le travail interministériel
- Articuler avec le niveau européen
- Les associations et les collectivités territoriales seront associées à la mission

Le préfet Régnier ne se substitue pas aux préfets de région mais apporte un cadre d'action aux missions à mettre en œuvre pour la circulaire. Il n'est ni mentionné dans la circulaire

¹³² Note de la DIHAL aux préfets de région du 11 mars 2013 sur les crédits supplémentaires

ni dans la lettre de mission confiée au préfet Régnier une obligation de résultat pour mesurer la mise en œuvre de la circulaire.

b) Le Comité de pilotage interministériel

Ce comité regroupe les administrations centrales en charge du dossier avec des représentants des Ministères signataires de la circulaire et également le Ministère de la Justice – non signataire de la circulaire.

c) Le réseau des correspondants départementaux

Dans une lettre du 20 septembre 2012, le Préfet Alain Régnier s'adresse aux préfets de région et de département afin qu'ils nomment en leur sein un correspondant départemental qui sera l'interlocuteur du Préfet pour mettre en œuvre sa mission.

Les correspondants départementaux désignés ont des statuts divers issus pour certains de l'administration décentralisée ou issus des cabinets. Ils ne sont pas intégrés à l'organigramme de la DIHAL et ne sont pas responsables de l'application de la circulaire en région.

Plusieurs réunions ont été organisées depuis avec l'ensemble des correspondants départementaux et la DIHAL.

d) Le Comité national de Suivi

Le Comité national de suivi regroupe les associations agissant auprès des populations des bidonvilles. Il s'agit de faire un bilan des avancées de la mission confiée au Préfet une fois par trimestre.

Quatre groupes de travail ont été créés au sein de ce comité :

- Groupe de travail « Anticipation et gestion coordonnée avant l'évacuation des campements »
- Groupe de travail Citoyenneté/Culture
- Groupe de travail Accès aux droits
- Groupe de travail Hébergement/Logement

Ces groupes de travail réunissent les associations, avec parfois des représentants des administrations centrales.

Entre octobre 2012 et mai 2013 les différents groupes de travail se sont réunis de manière assez irrégulière, et variable selon les groupes, afin d'échanger à la fois sur les difficultés auxquelles sont confrontés les habitants des squats et bidonvilles et sur des outils à mettre à disposition des correspondants départementaux. Par exemple, le groupe de travail « Anticipation et gestion coordonnée avant l'évacuation » réunissant des représentants de la DIHAL et les associations a élaboré un cahier des charges du diagnostic individuel et global que préconise la circulaire. Ce cahier des charges n'est pas obligatoire mais représente un document de référence sur lequel pourront se baser les opérateurs du diagnostic sur le terrain.

e) Le réseau d'élus volontaires

Un groupe d'élus volontaires s'est réuni à plusieurs reprises. L'objectif de ce groupe est de réfléchir à des propositions de solution en mettant en avant des exemples de « bonnes

pratiques ». Les associations ne participant pas à cet espace, il n'existe pas de compte-rendu ou de document public concernant les travaux menés.

f) Le Vade-mecum à destination des représentants départementaux

L'ensemble de ces espaces de travail est détaillé au sein d'un document rédigé par la DIHAL « Vade-mecum & Exemples de cas pratiques à l'usage des correspondants « points de contacts » départementaux de la DIHAL ». Ce document de près de 100 pages reprend par des fiches pratiques l'ensemble des thématiques de la circulaire du 26 août 2012. Celles-ci sont plus ou moins détaillées ou pertinentes ; elles sont complétées par les outils élaborés dans le cadre des groupes de travail animés par la DIHAL. Ce Vade-mecum a vocation à être modifié régulièrement par l'ajout de fiches pratiques. Depuis septembre 2013 deux versions de ce document ont été transmises.

Partie 3 : A l'épreuve du terrain : quelle mise en œuvre de ce nouveau cadre ?

I. Les évacuations

Les personnes en situation précaire originaires de Roumanie, Bulgarie ou des pays d'Ex-Yougoslavie vivant en France s'installent là où elles peuvent en fonction des possibilités¹³³. Leurs lieux de vie prennent des formes multiples : terrains inoccupés situés en périphérie des villes, squats d'immeubles, micro installations (trottoirs, cabines téléphoniques, etc.)¹³⁴. Ces espaces appartiennent soit à des propriétaires privés soit publics (Etat, municipalité, Région...). De ce fait, les habitants des squats et des bidonvilles relèvent de la catégorie juridique des « occupants sans droit ni titre ». Toutefois, bien que les espaces qu'ils habitent ne leur appartiennent pas, ils constituent *de facto* et *de jure* leur seul logement familial. A ce titre-là, les occupants sans droit ni titre, se voient reconnaître des droits liés à leurs lieux de vie.

A. L'évacuation de « campements illicites » : une réalité multiple

a) Le principe : le respect des décisions de justice

Réaffirmé dans la circulaire interministérielle du 26 août 2012, « le respect des décisions de justice ne saurait être remis en question ». Le texte précise ensuite qu'« il revient au préfet d'exécuter celles-ci, lorsqu'il est ordonné par le juge qu'il soit mis fin, au besoin avec le concours de la force publique, aux occupations illicites de terrains. »

Ainsi, en théorie, les évacuations de « campements illicites » sont le résultat d'une décision de justice. L'évacuation peut être requise par le propriétaire du terrain, par le maire de la commune ou par le préfet, qui peut se substituer au maire, si celui-ci ne prend pas les mesures nécessaires en cas d'insalubrité ou de troubles à l'ordre public notamment. Cependant, plusieurs exceptions viennent contredire ce principe de droit.

b) Les exceptions : les évacuations sans décision de justice

- Les évacuations avant 48 heures d'installation

Conformément à la loi sur la sécurité intérieure de mars 2003, les forces de l'ordre sont autorisées à intervenir dans les 48 heures suivant l'installation des occupants sans titre, sans décision de justice, ni accord express du propriétaire du terrain, quand « l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique » l'exige¹³⁵. Ces évacuations sont souvent caractérisées par le recours à des méthodes brutales, au gaz lacrymogène et à la destruction de biens personnels. Les évacuations ne font généralement l'objet d'aucune négociation préalable et les occupants des lieux ne sont pas avertis.

- La violation de domicile

Elle permet au propriétaire des lieux de demander l'évacuation, après constatation par la police de l'occupation illicite, si les personnes sont entrées par voie de fait, c'est-à-dire qu'elles sont entrées par effraction. Le propriétaire doit déposer plainte. La mise en

¹³³ Les personnes vivant dans des bidonvilles ne sont jamais comptabilisées pour l'accès à l'hébergement d'urgence, au mépris du caractère inconditionnel du droit à l'hébergement. Selon la législation en vigueur, il n'est pas nécessaire d'être en situation régulière au regard du droit des étrangers.

¹³⁴ Les micro-installations se sont particulièrement développées au centre de Paris ces dernières années. En décembre 2012, le journal Mediapart a publié un dossier constitué d'une série de reportages photos consacrée à ce phénomène. <http://www.mediapart.fr/journal/france/170113/avec-les-familles-roms-des-recoins-de-paris>

¹³⁵ Amendement à l'article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales

demeure, notifiée par le préfet, doit être affichée sur les lieux pendant 24h minimum. Au-delà de ce délai de 24 heures, l'évacuation peut avoir lieu.

- L'arrêté de péril

L'évacuation peut intervenir sans décision de justice, « en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique l'exige »¹³⁶. Dans ce cas-là, le préfet peut se substituer au maire s'il ne prend pas les mesures nécessaires. Le maire peut également recourir, en cas d'extrême urgence, au concours de la force publique. Poursuivant la même logique, le texte de la circulaire du 26 août 2012 affirme que « dans certains cas, la situation au regard de la sécurité des personnes, y compris d'un point de vue sanitaire, peut imposer une action immédiate ».

Bien qu'il s'agisse d'une procédure dérogatoire et exceptionnelle, les autorités publiques recourent de plus en plus régulièrement aux arrêtés de péril pour procéder à l'évacuation de ce qu'elles nomment les « campements illicites » situés sur leur territoire, sans avoir à attendre la décision d'un juge. Le flou qui entoure la notion de « danger grave et imminent » et l'équivocité des textes permet en effet de faire valoir le « risque sanitaire » dans presque toutes les situations. Or, souvent, les évacuations, bien qu'elles se fondent sur des motifs d'insalubrité et de dangerosité des sites, ont pour principale conséquence d'aggraver davantage la situation des personnes, notamment au plan sanitaire, dans la mesure où celles-ci se retrouvent à la rue, sans nulle part où aller.

Dans les Bouches du Rhône, un dispositif unique d'évaluation des installations illicites : le GE2I.

La méthodologie adoptée par les services de la préfecture des Bouches du Rhône constitue un exemple éloquent de cette pratique. En effet, pour permettre l'évacuation « expresse » des lieux de vie occupés sans titre, la préfecture des Bouches du Rhône s'est dotée d'un dispositif unique visant à évaluer la dangerosité matérielle et sanitaire des bidonvilles dès leur installation : le Groupe d'évaluation des installations illicites, (ci-après GE2I).

Piloté par la direction départementale de la protection des populations (DDPP), le GE2I est composé d'un représentant de la collectivité territoriale concernée et des services de secours¹³⁷. Le GE2I intervient sur tous les « campements » recensés sur le territoire des Bouches du Rhône, dès leur installation. Il procède à l'évaluation de la dangerosité matérielle et sanitaire des bidonvilles et « transmet un avis à l'autorité préfectorale qui agit en conséquence ». En d'autres termes, si le GE2I évalue que le lieu de vie représente un « risque important », le terrain pourra être évacué avec le concours de la force publique dans de brefs délais. Si au contraire, le GE2I évalue un « risque faible » ou « moyen », la préfecture pourra mettre en œuvre la seconde étape du dispositif, à savoir « l'aménagement des conditions de séjour pour les campements roms non dangereux ». En effet, l'intervention du GE2I ne constitue qu'un rouage d'un dispositif plus global « d'accompagnement et d'humanisation des opérations d'évacuation des occupations illicites par les membres de la communauté Rom d'origine roumaine ou bulgare » adopté par la préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la préfecture du département des Bouches du Rhône. Son avis est donc déterminant dans la mise en œuvre ou non du volet préventif de la circulaire, censé précéder toutes opérations d'évacuation.

La note méthodologique présentée par les services préfectoraux décline le dispositif mis en place en trois temps. La première étape correspond aux « 48 premières heures suivant l'installation illicite ». Il est d'abord rappelé que si le propriétaire porte plainte dans les délais de flagrance, « il est procédé à l'évacuation du campement comme procédé

¹³⁶ Article L 2215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

¹³⁷ Il s'agit, en l'espèce, du service départemental d'incendie et de secours et du bataillon des marins-pompiers.

actuellement ». Ce n'est que « s'il s'avère que l'évacuation n'est pas possible dans le délai de flagrance », que le GE2I intervient. L'objectif poursuivi semble effectivement l'accélération de la mise en œuvre des opérations d'évacuation, au moyen, si l'évacuation n'a pas pu être mise en œuvre dans le délai de 48h, d'un dispositif spécifique déterminant si le lieu de vie visé représente un « danger grave et éminent » justifiant l'adoption d'un arrêté de péril ou non. Ce cas de figure s'est notamment présenté le 20 février 2013 concernant un immeuble occupé par 13 adultes et 8 enfants. Suite au rapport de visite dressé par le GE2I une semaine plus tôt et concluant à un risque sanitaire considéré comme très important, la mairie de Marseille a pris un arrêté de péril. Bien que celui-ci mentionne « l'existence d'un dispositif préfectoral de prise en charge des publics fragilisés en situation d'urgence », la prise en charge proposée en question s'est résumée à cinq nuits d'hôtels pour seulement 12 des 21 personnes évacuées.

c) Les opérations d'évacuation illégales

- Harcèlement et intimidation par les pouvoirs publics

A l'approche d'une évacuation, souvent avant le rendu de la décision de justice, les contrôles de police sont souvent plus fréquents. Cette stratégie de harcèlement et d'intimidation des familles crée un climat de tension qui incite les familles au départ, avant même l'exécution de la décision. Plusieurs exemples de ces pratiques ont été rapportés par les membres du Collectif Romeurope.

« Chère Madame, Cher Monsieur, il vous est demandé de quitter le logement/terrain que vous occupez à présent » Palaiseau (Essonne)

C'est approximativement en ces termes, que les maires de Palaiseau et de Villebon (Essonne) se sont adressés à certaines familles occupant une ancienne usine industrielle. Remis en main propre à des familles installées à l'usine Galland par la police de Palaiseau et rédigé en roumain pour l'occasion, le courrier municipal conjoint daté du 25 février 2013 enjoignait purement et simplement les familles à quitter le terrain qu'elles occupaient avant le 1^{er} mars 2013. Les destinataires de la lettre ne sont mentionnés nulle part. Or, le courrier n'a été donné qu'à certaines des familles présentes sur le lieu occupé. Sur quels critères les destinataires du courrier ont-ils été choisis ? Par ailleurs, si le courrier évoque « une analyse détaillée de la situation » des personnes visées, celle-ci n'a en pratique, selon les associations et les collectifs de soutien locaux, jamais eu lieu. Cet exemple est caractéristique des pratiques d'intimidation mises à l'œuvre pour contraindre les occupants sans droit ni titre à quitter leurs lieux de vie, sans saisir la justice, ni évaluer la situation et les besoins de chacune des personnes et par conséquent, sans proposer quelconque solution.

Dans les Bouches du Rhône, les services de l'Etat demandent aux associations d'inciter les familles à quitter leur lieu de vie

D'autres pratiques visant à faire partir les familles sans engager de procédure en justice ont été observées sur le territoire, notamment à Aix-en-Provence. S'il ne s'agit pas de harcèlement moral à proprement parler, les recommandations de la sous-préfecture concernant les actions à mettre en œuvre dans les bidonvilles s'assimilent à des pratiques d'« incitation au départ », visant l'évacuation « volontaire » des bidonvilles, par leurs habitants eux-mêmes.

Ainsi, après que le GE2I ait effectué un diagnostic de la dangerosité d'un bidonville situé à Fuveau - concluant à des « risques très importants » - le maire, interpellé par le sous-préfet, a pris un arrêté de péril le 4 janvier 2013. Quatre jours plus tard, à l'occasion de la troisième réunion du comité de suivi de l'arrondissement d'Aix-en-Provence, le sous-préfet a demandé aux associations de se rendre sur place et à la gendarmerie d' « inciter » les familles à partir, en raison des dangers encourus¹³⁸. La méthode semble avoir porté ses fruits puisque, le 9 janvier 2013, « la mairie et la gendarmerie ont signalé le départ des occupants et la mise en sécurité du terrain »¹³⁹.

Dans le même département, à Velaux, une ancienne porcherie occupée sans titre par une cinquantaine de personnes a fait l'objet de recommandations similaires. Suite au rapport transmis par le GE2I concluant à des « risques très importants » en raison de l'effondrement possible de la bâtisse », le sous-préfet a demandé aux associations parties au comité de suivi de « trouver une solution permettant aux intéressées [les familles installées dans la porcherie] de quitter le terrain ».

A Gardanne, un terrain équipé a été mis à disposition par le maire pour 80 personnes. D'autres familles ont rejoint le terrain portant le nombre d'occupants à une centaine de personnes. Alerté par les services municipaux, le maire a pris un arrêté municipal de libération des lieux, visant les dernières familles arrivées au motif que « les lieux [étaient] saturés ». Alors qu'une audience devant le tribunal de grande instance était fixée au 15 janvier 2013, le sous-préfet a indiqué lors de la réunion de comité de suivi du 9 janvier 2013, soit une semaine plus tôt, que « les forces de l'ordre doivent sensibiliser les familles concernées à leur départ »¹⁴⁰.

Dans de nombreuses situations, lorsqu'ils sont informés de la date de l'opération d'évacuation, les habitants des squats et des bidonvilles préfèrent quitter leur lieu de vie avant l'intervention de la force publique. Pour cause, les évacuations par les forces de police sont souvent caractérisées par des actes de violence à l'encontre des occupants des lieux. L'évacuation d'une cinquantaine de personnes qui tentaient de s'installer sur un terrain entre Aubervilliers et Saint Denis le 28 février 2012, s'est caractérisée, selon les associations présentes, par un recours à la force « disproportionné » à l'égard des occupants sans titre¹⁴¹. Pour éviter ce type de confrontations brutales mais également pour préserver leurs biens personnels (les opérations d'évacuation se soldant souvent par la destruction des biens) les occupants sans titre choisissent régulièrement d'anticiper l'évacuation, et de partir d'eux-mêmes. C'est notamment ce qu'a fait la grande majorité des familles du bidonville de Vigneux (Essonne), avant l'évacuation de ce dernier, le 11 mars 2013.

- Harcèlement et intimidation par les riverains

Outre les pratiques condamnables de la part des autorités administratives et des forces de police sous leurs ordres, il arrive que les pratiques de harcèlement visant le départ des occupants sans droit ni titre émanent des riverains. L'évacuation et la destruction des biens des familles qui s'étaient installées à la cité des Créneaux¹⁴² (40 adultes et 15 enfants), le 27 septembre 2012, en constituent l'un des exemples les plus extrêmes.

138 Relevé de conclusions du troisième comité de l'arrondissement d'Aix-en-Provence chargé de suivre les actions d'aménagement des conditions de séjour des Roms, 14 janvier 2013

139 *Ibidem*

140 Relevé de décisions du comité de suivi des campements de Marseille, 9 janvier 2013

141 European Roma Right Center (ERRC) et Médecins du Monde, courrier conjoint aux autorités locales concernant l'« Expulsion forcée de Roms, Saint Denis », le 8 mars 2013. <http://www.errc.org/cms/upload/file/france-letter-evictions-8-march-2013-fr.pdf>

142 Située dans le 15^{ème} arrondissement de Marseille, cette cité fait partie du programme de l'Agence pour la rénovation urbaine.

L'évacuation brutale des familles installées à la Cité des Créneaux (Marseille, Bouches du Rhône)

Le 27 septembre 2012, des riverains ont évacué les familles installées dans un bidonville situé à la cité des Créneaux, dans le 15^{ème} arrondissement de Marseille. Alors que le quartier en cours de rénovation urbaine était quasiment vidé de ses habitants, plusieurs riverains sont venus menacer les familles de mettre le feu à leur campement de fortune si elles ne partaient pas. Après les avoir contraints à quitter leur lieu de vie, les riverains ont incendié le terrain et les effets personnels de ses occupants¹⁴³. Alors qu'ils avaient interpellé la police face « aux menaces et la présence d'armes », les habitants du bidonville attaqués racontent, dans une interview à Mediapart¹⁴⁴ : « La police était venue dans la semaine et nous avait dit de rester tranquilles [...] », puis, « le voisin est venu nous demander de partir, [...] Il est venu avec l'essence dans la main et une arme, puis les policiers nous ont dit la même chose que les voisins, alors nous sommes partis. On avait sept caravanes, certaines sont restées et ils y ont mis le feu. Toutes nos affaires sont restées là-bas, c'est la misère ». Plusieurs mois plus tard, trois des habitants du bidonville ont décidé de ne pas laisser cet évènement sans suite, et ont porté plainte. Cette plainte est donc venue compléter l'enquête préliminaire ouverte à la suite des faits par le procureur de la République à Marseille.

Les mouvements d'opposition aux projets d'insertion (Hellemmes, Nord)

Dans le Nord de la France, cinq familles roumaines subissent, depuis septembre 2012, l'hostilité d'une partie des riverains, se traduisant régulièrement par des actes violents. Le 9 août 2012, deux bidonvilles de l'agglomération lilloise où vivaient près de 200 personnes ont été évacués et détruits par les forces de police¹⁴⁵. Suite à ces événements, le maire d'Hellemmes a décidé de s'engager dans la mise en œuvre d'un projet d'insertion pour cinq familles connues par les services de la commune. Selon les termes de l' élu, « il s'agit de cinq familles, soit 25-30 personnes, avec lesquelles [la mairie] travaille depuis plusieurs mois et qui souhaitent s'insérer dans la société française. Ces familles ont inscrit leurs enfants à l'école et entamé un parcours d'insertion »¹⁴⁶. Alors que les services de la préfecture recherchaient des terrains d'Etat extérieurs à la métropole lilloise pour la relocalisation de 200 personnes évacuées, ils se sont heurtés à deux reprises à l'hostilité des conseils municipaux et des riverains, notamment dans les communes de Cysoing et de Bauvin. Le 14 octobre 2012, au lendemain de l'annonce officielle dans les colonnes de La Voix du Nord du projet d'installation des cinq familles dans le parc Engrand à Hellemmes, un tract a été déposé dans les boîtes aux lettres de la commune, s'opposant au projet en ces termes : « nous sommes envahis de caravanes et de tentes, [et], le maire [...] n'est toujours pas disposé à nous en débarrasser ». Le 22 octobre 2012, les travaux destinés à aménager le terrain du parc Engrand pour y loger les familles ont été bloqués par des opposants au projet. Le 24 octobre 2012, lors d'une réunion publique organisée par la mairie pour présenter le projet aux habitants, le dialogue a été impossible à trouver et plusieurs propos racistes ont été rapportés. Le 27 octobre 2012, à l'initiative de partis politiques et d'opposants au projet, une manifestation a été organisée contre l'installation des familles. La situation a rapidement dégénéré et le maire, descendu discuter avec les manifestants (environ 200 personnes), a été violemment pris à partie¹⁴⁷. En parallèle, les

143 Communiqué de presse du CNDH Romeurope, « Le CNDH Romeurope, indigné par les terribles événements survenus à Marseille, demande l'ouverture d'une enquête », 28 septembre 2012. http://romeurope.org/IMG/pdf/CP_CNDH_Romeurope_28-09-2012.pdf

144 Mediapart, « A Marseille, les expulsions systématiques de Roms attisent les tensions avec la population », 3 octobre 2012. http://www.rencontresgitanes.asso.fr/IMG/pdf/article_Media_part_roms_.pdf?PHPSESSID=7039fjtvfj8c2tlcp1kn343tp2

145 Libération, « Deux campements de Roms évacués près de Lille », 9 août 2012. http://www.liberation.fr/societe/2012/08/09/evacuation-a-l-aube-d-un-campement-de-roms-pres-de-lille_838694

146 Courrier des maires.fr, « Une politique de relogement de Roms suscite l'opposition près de Lille », Semaine du 8 mars 2013. <http://www.courrierdesmaires.fr/actualite/france-un-chantier-de-relogement-de-roms-suscite-l-opposition-pres-de-lille-35715.html>

147 Le Monde, « Vives tensions autour de l'accueil des Roms dans la communauté urbaine de Lille », 1er novembre 2012. http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/11/01/vives-tensions-autour-de-l-accueil-des-roms-dans-la-communaute-urbaine-de-lille_1784390_3224.html

habitants favorables au projet se sont mobilisés pour faire entendre leur voix. Une pétition de soutien au projet a notamment obtenu 1400 signatures. La justice a également donné raison au projet d'insertion, en rejetant le recours déposé par les opposants au projet en novembre 2012. Après que les forces de police soient intervenues pour disperser les opposants au projet le 2 décembre, les familles ont finalement pu s'installer sur le terrain le 3 décembre 2012.

Malgré les nombreuses oppositions à l'accueil de ces cinq familles dans la commune d'Hellemmes, l'expérience semble positive. L'association l'Atelier Solidaire a été mandatée par la préfecture pour accompagner ces familles dans les différents domaines concourant à leur insertion. Quant aux relations avec les riverains, elles se sont largement apaisées. Interviewé par un journal local cinq mois après l'installation des familles, un commerçant confirme que « c'est tranquille, on n'est pas embêtés » tandis qu'un autre concède « pour l'instant, ça se passe bien. [...] Moi, je suis rassuré »¹⁴⁸.

Le recours à la catégorie administrative « Gens du voyage »

Dans la plupart des cas, les autorités publiques recourent à une procédure d'évacuation au motif de l'urgence de la situation, « lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique l'exige »¹⁴⁹. A la demande de la commune de la Courneuve, le 29 mars 2013, la préfecture de Seine-Saint-Denis a mis en demeure les occupants d'un terrain situé sur la commune de quitter les lieux dans un délai de 48 heures¹⁵⁰. Dans cet exemple précis, l'arrêté préfectoral se fonde plus précisément sur l'article 9 de la loi 2000-14 du 5 juillet 2000 dite loi Besson relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du Voyage.

Ces personnes occupaient des caravanes, au sens commun du terme. Cependant, sur le plan juridique, ces caravanes ayant perdu l'un de leur moyen de mobilité (roues), elles sont ainsi assimilées à des Habitations Légères de Loisirs (HLL). Leurs logements doivent donc être considérés comme des constructions et non pas des résidences mobiles ce qui les sort de l'application de la loi Besson.

Les délais pour quitter les lieux

Une fois qu'une décision d'évacuation d'un bidonville est adoptée, les occupants sans droit ni titre disposent théoriquement d'un délai de deux mois à partir du commandement de quitter les lieux durant lequel l'évacuation ne peut avoir lieu. Toutefois, ce délai légal peut être réduit ou supprimé par le juge en cas de voie de fait (si une effraction est constatée), qui doit alors être démontrée¹⁵¹.

- La jurisprudence en faveur de l'octroi de délais pour quitter les lieux

Il est possible de contester la décision d'évacuation et de demander la prolongation des délais pour pouvoir quitter les lieux. L'octroi de délais supplémentaires (de 2 mois à un an) peut être motivé par la situation particulièrement précaire des occupants. A titre d'exemple, le tribunal de grande instance de Bobigny (Seine-Saint-Denis), dans une décision du 23 mars 2012, a énoncé qu' « au vue des conditions de grande précarité dans lesquelles vivent les occupants du terrain, parmi lesquels des enfants en bas-âges et des enfants scolarisés, un délai d'un mois est accordé afin de trouver une solution alternative »¹⁵².

148 La Voix du Nord.fr, « Roms : Qu'est ce qui marche, qu'est ce qui ne marche pas ? », le 23 avril 2013.

<http://www.lavoixdunord.fr/region/roms-qu-est-ce-qui-marche-qu-est-ce-qui-ne-marche-pas-ia0b0n1196929>

149 Article L 2215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

150 Préfecture de Seine-Saint-Denis, Arrêté n° 2013-0811 portant mise en demeure aux Gens du voyage stationnés illégalement sur le domaine public rue Politzer et rue de la Prévôté sur la commune de La Courneuve, 29 mars 2013

151 Article 69 de la loi de 9 juillet 1991.

152 Tribunal de grande instance de Bobigny n°12/00068, 23 mars 2012

D'autre part, les juges peuvent également mettre en avant la nécessité d'assurer la continuité des parcours d'accompagnement social et de la scolarisation des enfants. Dans une décision du 25 juillet 2012, le tribunal d'instance de Roubaix (Nord) a ainsi octroyé deux mois de délai pour quitter les lieux afin de permettre aux enfants de faire la rentrée des classes dans le même établissement que l'année précédente¹⁵³.

Fait novateur, les juges se saisissent désormais régulièrement de la circulaire du 26 août 2012 pour justifier l'octroi de délais supplémentaires pour quitter les lieux. La première décision prise dans ce sens émane du tribunal de grande instance de Nantes (Loire Atlantique), qui, le 15 octobre 2012, dans deux jugements distincts concernant deux bidonvilles différents, s'est fondé sur la circulaire du 26 août 2012 pour octroyer des délais afin de permettre aux services de l'Etat de mettre en œuvre les mesures préventives de la circulaire. Dans ces décisions, le juge justifie le report de l'opération d'évacuation par la nécessité « de laisser à la puissance publique, notamment à l'autorité préfectorale, le temps d'apporter une réponse adaptée et de dégager une solution alternative comme le préconise la circulaire interministérielle du 26 août 2012 d'application immédiate »¹⁵⁴. L'argumentaire du tribunal de grande instance de Nantes a depuis été repris par d'autres tribunaux, pour réaffirmer la nécessité d'octroyer des délais suffisants pour permettre à la puissance publique d'appliquer le volet préventif de la circulaire du 26 août 2012¹⁵⁵.

La mobilisation du Défenseur des droits en faveur de l'octroi de délais pour quitter les lieux

Suivant les conclusions présentées à l'audience par le Défenseur des droits, le tribunal de grande instance de Bobigny a décidé de surseoir à l'évacuation d'un bidonville situé à Stains (Seine-Saint-Denis) jusqu'au 15 avril 2013.

Informé de la saisine du juge de l'exécution dans le cadre de l'évacuation d'un terrain occupé sans droit ni titre à Stains, le Défenseur des droits a présenté plusieurs observations devant le tribunal de grande instance de Bobigny¹⁵⁶. Il a notamment réaffirmé que les évacuations de terrains doivent se faire non seulement dans le cadre du droit à la protection du domicile et du droit à ne pas être privé d'abri, mais également dans le cadre du maintien de l'accès aux autres droits fondamentaux.

S'appuyant sur les normes européennes liant la France - telle que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et la Charte sociale européenne - ainsi que sur les normes de droit interne, notamment la circulaire du 26 août 2012, le Défenseur des droits a défendu la nécessité d'octroyer un délai afin que les occupants puissent quitter le terrain dans des conditions décentes.

Dans ses conclusions, le Défenseur des droits fait référence aux textes européens, qui, « interprétés à la lumière de la jurisprudence, renforcent l'idée selon laquelle les campements de fortune doivent être considérés comme un abri pouvant bénéficier de la protection dévolue au domicile, laquelle implique notamment que des solutions d'hébergement et de relogement soient mises en œuvre avant toute [évacuation] ».

Sur ce fondement, il se positionne en faveur de « la suspension de telles évacuations en octroyant les délais nécessaires à ce que les occupants sans titre puissent bénéficier – malgré leur évacuation à venir – de la continuité de leurs droits tels la scolarisation et le suivi médical. » Enfin, il rappelle les obligations qui incombent aux préfets en vertu de la circulaire du 26 août 2012, à savoir le principe d'un préalable à toute évacuation de terrains : les mesures d'accompagnement des occupants sans titre dans l'accès aux droits fondamentaux, sauf dans les cas où l'urgence le justifie. Quant à l'urgence, il précise toutefois que « cette exception à la mise en œuvre des mesures préalables d'accompagnement doivent être

153 Tribunal d'instance de Roubaix n°12-12-000280, 25 juillet 2012

154 Tribunal de grande instance de Nantes n° 12/04352 et n° 12/05114, 15 octobre 2012

155 Tribunal de grande instance de Bobigny, n° 12/01392, 21 décembre 2012 et Tribunal de grande instance de Bobigny, n° 12/13284, 24 janvier 2013.

156 Décision du Défenseur des droits n° MLD/2012-180, 19 décembre 2012.

entendue de manière restrictive. ». En d'autres termes : l'application du volet préventif de la circulaire doit être la règle tandis que la procédure d'évacuation en urgence, sans anticipation ni mesure d'accompagnement, doit demeurer l'exception.

Suivant ces préconisations, le tribunal de grande instance de Bobigny a décidé, le 24 janvier 2013, qu'au vu de leur situation d'extrême précarité et de la nécessité de trouver une solution de logement, il y avait lieu de surseoir à l'évacuation des occupants sans droit ni titre installés à Stains. Il leur a donc octroyé un délai supplémentaire de deux mois et demi (jusqu'au 15 avril 2013) pour quitter les lieux¹⁵⁷ et permettre ainsi la mise en œuvre du volet préventif de la circulaire.

Depuis, le Défenseur des droits s'est saisi à plusieurs reprises de la situation de personnes visées par des procédures d'évacuation de leurs lieux de vie pour réclamer l'application de la circulaire du 26 août 2012. Il a notamment pris position concernant la mise en demeure des habitants du bidonville dit « Moulin Galant », situé à cheval sur les communes de Villabé et d'Ormo y (Essonne), un bidonville situé à la Courneuve (Seine-Saint-Denis) et un bidonville situé à Saint Herblain (Loire Atlantique). Dans ses décisions, il a préconisé aux juges concernés d'octroyer un délai minimum de trois mois « nécessaire à ce que les occupants puissent quitter les lieux dans des conditions décentes et être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif préconisé par la circulaire du 26 août 2012 »¹⁵⁸.

- De l'exclusion du dispositif de la trêve hivernale à l'octroi de délais pour quitter les lieux

Fondée sur l'article L 412-6 du Code des procédures civiles d'exécution, le dispositif de la trêve hivernale prévoit le « sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante, à moins que le logement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille. » En raison des « conditions météorologiques exceptionnelles », la fin de la trêve hivernale a été repoussée du 15 au 31 mars 2013, à la demande de la Ministre du Logement¹⁵⁹. Informés par voie de circulaire, les préfets ont pour obligation de ne pas octroyer le concours de la force publique pour procéder à des expulsions de logement avant le 31 mars 2013. Toutefois, la trêve hivernale ne s'applique pas aux squats et aux bidonvilles.

Dans un courrier daté du 4 octobre 2012, le Défenseur des droits a renouvelé sa demande auprès du Premier Ministre d'étudier la possibilité de suspendre l'évacuation des campements pendant la trêve hivernale, cette solution d'urgence permettant selon lui « d'envisager plus sereinement la situation campement par campement et de rechercher les solutions appropriées jusqu'au printemps prochain. »¹⁶⁰ Le Préfet Alain Régnier, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, dans la même logique, a également demandé au Premier Ministre d'étendre l'application de la trêve hivernale aux squats et bidonvilles. Malgré l'intervention simultanée de ces deux instances auprès du gouvernement, l'une étant une administration publique, l'autre étant une autorité administrative constitutionnelle indépendante, cette demande s'est heurtée à une fin de non-recevoir.

Si cette proposition n'a pas été suivie par le gouvernement, en pratique, plusieurs décisions de justice vont dans ce sens et accordent un délai pour quitter les lieux allant jusqu'au 15 mars. Dans le Rhône, un délai de 7 mois a ainsi été obtenu pour un bidonville à Saint Priest. Dans sa décision, le juge des référés du tribunal de grande instance de Lyon a décidé que, compte tenu de « la nécessité d'une prévenance minimale des personnes [évacuées] et de l'organisation de leur départ des lieux qu'elles occupent actuellement, ainsi que de la

157 Tribunal de grande instance de Bobigny, n° 12/13284, 24 janvier 2013.

158 Décision du Défenseur des droits n°MLD / 2013-56, le 15 mars 2013.

159 Libération, « Expulsions : la trêve hivernale prolongée de 15 jours », 12 mars 2013.

http://www.liberation.fr/societe/2013/03/12/expulsions-la-treuve-hivernale-prolongee-de-quinze-jours_887957

160 Libération, « Une trêve hivernale pour les Roms ? », 18 octobre 2012. http://www.liberation.fr/societe/2012/10/18/une-treuve-hivernale-pour-les-roms_854216

période hivernale, il sera sursis à l'exécution de la mesure d'expulsion jusqu'au 31 mars 2012 »¹⁶¹. Si elle ne s'applique toujours pas aux squats et aux bidonvilles, la trêve hivernale semble tout de même avoir une conséquence sur ces derniers. Ainsi, on observe une diminution des opérations d'évacuation durant la période de la trêve hivernale pouvant être interprétée comme un effet indirect de ce dispositif. Selon le recensement effectué par le CNDH Romeurope, on compte 5 opérations d'évacuation au cours du mois du novembre, 7 en décembre et 3 en janvier, contre 13 en octobre et 18 en septembre. Cette diminution des opérations d'évacuation durant l'hiver pourrait se traduire comme un effet indirect du dispositif de la trêve hivernale sur les squats et les bidonvilles.

B. Quelle réalité sur les territoires ?

a) L'évolution des opérations d'évacuation sur le territoire national

Philippe Goossens, membre du bureau de l'Association européenne pour la défense des droits de l'homme (AEDH), recense les évacuations forcées des lieux de vie occupés par des Roms migrants depuis début 2010. Ces données sont récoltées à partir d'articles de presse, communiqués, témoignages directs diffusés par des associations et collectifs locaux, et publiées tous les trois mois¹⁶². Ce baromètre trimestriel permet de dégager certaines tendances concernant l'évolution des opérations d'évacuation depuis la publication de la circulaire du 26 août 2012.

- Recrudescence des évacuations au lendemain de la publication de la circulaire du 26 août 2012

Concernant le nombre d'opérations d'évacuation, on observe une accélération d'évacuation le mois suivant la publication de la circulaire. Ainsi, sur 20 opérations d'évacuation recensées au cours du mois d'août 2012, presque la moitié d'entre elles seraient intervenues entre le 26 et le 31 août. Cette vague d'opérations d'évacuation intervenait directement à la suite de la publication de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, mais surtout, ces opérations se sont caractérisées par l'absence de prise en charge et d'accompagnement des populations évacuées et, dans certains cas, l'absence de décision de justice. L'évacuation du bidonville d'Evry (Essonne), le lendemain de la publication de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, en constitue un exemple significatif.

Le 27 août 2012 : L'évacuation du bidonville d'Evry

L'évacuation du bidonville d'Evry le 27 août 2012, cinq jours après la réunion interministérielle qui s'est tenue à Matignon et le lendemain de la publication de la circulaire du 26 août 2012, a soulevé de nombreuses inquiétudes parmi les associations et les collectifs locaux quant à la volonté des autorités publiques d'appliquer les principes édictés dans la circulaire.

Dès 5h du matin, les forces de police sont intervenues pour évacuer le bidonville. 72 personnes (dont 22 familles, avec 11 enfants de 6 à 16 ans et 19 de moins de 6 ans), étaient installées là depuis quatre mois, dans des cabanes de fortune situées le long des voies du RER, derrière un hôpital désaffecté¹⁶³.

L'opération d'évacuation faisait suite à un arrêté municipal pris par le maire d'Evry le 23 août 2012, ordonnant l'évacuation du terrain pour motifs d'« insalubrité et de

161 Ordonnance de référé du Tribunal de grande instance de Lyon n° 2012/02304, le 12 novembre 2012.

162 Philippe Goossens, « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms étrangers en France », Année 2012. <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Discriminations%20et%20droits%20des%20minorit%C3%A9s/Expulsions%20forc%C3%A9es%20ann%C3%A9e%202012%20v1.pdf>

163 Secours Catholique, « Roms : Evacuation d'un bidonville à Evry », 28 août 2013.

<http://www.secours-catholique.org/actualite/roms-evacuation-d-un-bidonville-a-evry.11147.html>

dangerosité du site ». Cette situation est emblématique d'une pratique observée chez certains élus territoriaux qui n'hésitent pas à recourir aux arrêtés de péril pour accélérer les procédures d'évacuation et empêcher, de fait, toute évaluation de la situation des personnes concernées. Dans ce cas précis, le concours de la force publique a été octroyé avant la décision de justice alors même qu'une audience devait avoir lieu le lendemain (28 août 2012), devant le juge de référé d'Evry.

En outre, les associations déplorent le fait que l'opération n'a aucunement pris en compte les nouvelles consignes introduites par la circulaire du 26 août 2012. Aucun cadre de concertation des acteurs n'a été mis en place en amont de l'opération, aucun diagnostic global et individualisé des familles ou des personnes isolées n'a été mis en œuvre et, l'unique proposition alternative de relogement proposée s'est limitée à une semaine d'hébergement en hôtel. L'absence de mesure d'anticipation et d'accompagnement vers des solutions alternatives place ces personnes dans une précarité toujours plus grande. Outre le traumatisme qu'il représente, ce type d'opération d'évacuation soudaine et brutale, met en péril l'ensemble des projets d'accompagnement social, sanitaire et éducatif mis en œuvre par les acteurs associatifs et institutionnels.

- Les opérations d'évacuation durant l'hiver

Après un été rythmé par une multiplication d'évacuations de lieux de vie sans solution alternative ni mesure d'accompagnement, on observe sur le territoire national une légère diminution des opérations d'évacuation des squats et des bidonvilles à partir du mois de septembre 2012. Alors que le Collectif Romeurope a recensé respectivement 18 puis 13 opérations d'évacuation au cours des mois de septembre et octobre 2012, il en décompte 5 et 7 en novembre et décembre 2012. Début 2013, le Collectif a recensé 3 opérations d'évacuations en janvier et 7 en février.

- Les opérations d'évacuation au printemps 2013

Selon les données recueillies par le Collectif Romeurope¹⁶⁴, on observe une nouvelle recrudescence des opérations d'évacuation à partir du mois de mars 2013. Ainsi, ce ne sont pas moins de 13 opérations d'évacuation qui auraient été menées au cours du mois de mars et 14 pour le mois d'avril 2013. Parmi celles-ci, l'opération d'évacuation du bidonville dit « Moulin Galant », l'un des plus grands et des plus anciens bidonvilles de la Région Ile-de-France, a particulièrement marqué les esprits. Alors qu'il avait fait l'objet d'un diagnostic social commandé par le Conseil général de l'Essonne à la FNASAT-Gens du voyage¹⁶⁵, les propositions d'hébergement sont restées partielles et inadaptées. En outre, aucune mesure, en termes d'orientation ou d'accompagnement dans le droit commun n'a été proposée aux habitants du bidonville au moment de son évacuation, le 28 mars 2013

L'évacuation du bidonville de Moulin Galant (Essonne), 28 mars 2013

Le bidonville dit « Moulin-Galant » situé au Sud de l'Essonne, l'un des plus grands mais aussi des plus anciens de la région parisienne, a été évacué au le 28 mars 2013. Situé à cheval sur les communes d'Ormay (propriété de la mairie) et de Villabé (propriété du conseil général de l'Essonne)¹⁶⁶, ce bidonville existait depuis cinq ans et regroupait une vingtaine de familles roumaines vivant en France depuis plusieurs années (parfois depuis plus de 25 ans) pour la majorité d'entre elles. Début mars 2013, environ 250 personnes vivaient là¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Ces données sont capitalisées par la coordination du CNDH Romeurope à partir des informations transmises par ses membres ainsi que celles diffusées dans certains médias.

¹⁶⁵ Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et Gens du voyage

¹⁶⁶ En octobre 2010, la commune de Corbeil-Essonnes avait obtenu l'évacuation des occupants sans titre vivant sur les parcelles du bidonville de Moulin Galant correspondant à son territoire.

¹⁶⁷ Lien social n°1101, « Le campement rom de Moulin Galant : histoire d'une destruction », 11 avril 2013. http://www.lien-social.com/spip.php?article3979&id_groupe=12

La municipalité d'Ormo y avait lancé une procédure d'évacuation pour les familles installées sur sa parcelle. Le conseil général, quant à lui, avait pris la décision de ne pas demander l'évacuation de ses parcelles et avait préféré « entre les arbres et les hommes, choisir les hommes »¹⁶⁸. Les habitants des parcelles d'Ormo y ont cependant obtenu plusieurs délais, repoussant la procédure d'évacuation pendant près de deux ans et demi.

Depuis 2010, de nombreuses démarches ont été menées par les associations locales en vue de l'amélioration des conditions de vie des habitants du bidonville¹⁶⁹. Celles-ci ont rencontré à plusieurs reprises les autorités locales (conseil général et préfecture) pour obtenir l'accès à l'eau, des sanitaires, le ramassage des ordures, l'électricité et un travail commun pour construire un projet auprès des différentes municipalités concernées, du conseil général de l'Essonne et de la préfecture¹⁷⁰.

Le 25 février 2013, les forces de police ont remis un courrier des maires de Palaiseau et de Villebon à certaines des familles vivant dans le bidonville de Moulin Galant leur demandant de quitter les lieux avant 1^{er} mars 2013. Le lendemain, un huissier de justice a confirmé qu'une opération d'évacuation du lieu de vie était programmée pour mi-mars 2013.

Le 14 mars 2013, l'arrêté municipal pris le 22 octobre 2012 par la commune de Villabé et ordonnant la libération des lieux dans un délai de 24 heures a été affiché dans le bidonville de Moulin Galant.

Informé de la saisine du juge de l'exécution dans le cadre de la procédure d'évacuation du bidonville de Moulin Galant, le Défenseur des droits a présenté ses observations au juge administratif saisi de l'affaire pour demander l'octroi d'un délai minimum de 3 mois afin de permettre aux personnes de quitter leur lieu de vie dans des conditions décentes¹⁷¹. Ces préconisations n'ont cependant pas été prises en compte par le tribunal administratif de Versailles. En effet, au motif que les personnes « n' [établi]ssaient] pas l'existence d'une situation d'urgence particulière », le juge des référés a rejeté par ordonnance, les 18 et 25 mars 2013, deux référés suspension qui avaient été introduits par les habitants du bidonville. Le 25 mars 2013 au soir, afin d'anticiper l'opération d'évacuation imminente, les femmes, les enfants et les personnes âgées vivant dans le bidonville de Moulin Galant (environ 160 personnes dont 93 enfants) se sont réfugiés dans l'ancien hôpital Galignani, à Corbeil-Essonnes. Le lendemain à 15h30, les forces de police (CRS) ont encerclé le bâtiment et ont mis en place un cordon de sécurité afin d'empêcher toutes nouvelles entrées dans le bâtiment. Dans ces conditions, l'accès des parents, associations et collectifs locaux au bâtiment, notamment pour apporter des vivres aux familles, a été entravé pendant une partie de la journée. En outre, l'association European Roma Right Center (ERRC), qui a une mission d'accompagnement juridique auprès des populations Roms vivant en situation de grande précarité en Ile-de-France, n'a pas pu accéder aux bâtiments. Le même jour, la gendarmerie s'est rendue sur le bidonville pour confirmer qu'il serait évacué dès le lendemain. A la demande des forces de police, les personnes qui s'étaient réfugiées dans le bâtiment vide de l'ancien hôpital ont finalement été contraintes de quitter les lieux pour retourner dans le bidonville de Moulin Galant le 26 mars 2013 au soir.

L'opération d'évacuation du bidonville de Moulin Galant s'est déroulée deux jours plus tard, le 28 mars 2013. Cependant, de nombreuses personnes avaient déjà quitté les lieux sous la pression des visites répétées des forces de police les jours précédents l'opération. Selon Essonneinfo.fr, les forces de l'ordre se seraient installées devant le bidonville le 28 mars à 4 heures du matin et auraient prié les habitants de ramasser leurs affaires et de quitter les lieux à partir de 6h du matin¹⁷².

Après l'intervention des policiers, les représentants des services sociaux du conseil général de l'Essonne ont présenté les solutions alternatives d'hébergement. Trois nuits de mise à

168 Paroles du Président du conseil général, interviewé dans le documentaire « Moulin Galant, la question Rom » réalisé par Mathieu Peng. 169 Mathieu Peng, « Moulin Galant, la question Rom », 2012. Réalisé en 2011, ce documentaire rend compte des blocages dans l'accompagnement pour l'amélioration des conditions de vie sur le bidonville. <http://www.youtube.com/watch?v=hbBE4e0RueM>

170 Mathieu Peng, « Moulin Galant, la question Rom », 2012. <http://www.youtube.com/watch?v=hbBE4e0RueM>

171 Décision du Défenseur des droits n°MLD / 2013-56, le 15 mars 2013.

172 Essonneinfo.fr, « La fin du bidonville de Moulin Galant », 29 mars 2013. <http://essonneinfo.fr/91-essonne-info/40228/la-fin-du-bidonville-de-moulin-galant/>

l'abri en hébergement hôtelier ont été proposées pour certaines familles, tandis que d'autres ont directement été dirigées vers le 115. S'agissant de l'hébergement hôtelier, celui-ci était largement inadapté aux besoins des familles. Alors que, la veille, la préfecture s'était engagée auprès des collectifs de soutien locaux à ce que les familles avec des enfants scolarisés bénéficient de solutions de relogement proches de leur établissement scolaire, les familles ont été séparées dans différents hôtels et dispersées dans toute la région Ile-de-France¹⁷³. L'association Défense des enfants international-France (DEI-France) a notamment interpellé le Premier Ministre, dénonçant la forme de « maltraitance institutionnelle » que constitue l'action de la puissance publique, dans la mesure où elle prive « ces enfants de leurs droits d'accès à une scolarité pérenne »¹⁷⁴. Finalement, certaines familles se sont rendues à la Maison des solidarités à Corbeil-Essonnes pour demander de nouvelles solutions, d'autres ont été accompagnées par des bénévoles vers les hôtels et d'autres enfin se sont dispersées à la recherche de nouveaux lieux pour se mettre à l'abri. Lorsque tous les habitants ont quitté les lieux, en fin de matinée, le bidonville a été complètement détruit par les pelleteuses¹⁷⁵. Le soir même, l'agglomération d'Evry Centre Essonne a publié un communiqué de presse saluant l'efficacité des services de la préfecture et de la police concernant l'opération l'évacuation du bidonville de Moulin Galant¹⁷⁶.

b) Les opérations d'évacuation des squats et bidonvilles : la disparité des réalités vécues sur les territoires

Plus de neuf mois après sa publication, le principal constat qui peut être dressé est l'hétérogénéité de la mise en œuvre des préconisations de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 en fonction des territoires et des régions. Depuis la publication de la circulaire, le Collectif national droits de l'homme Romeurope recense que sur plus de 100 opérations d'évacuation de lieux de vie occupés sans titre depuis la circulaire du 26 août 2012, moins d'une situation sur dix a fait l'objet d'un diagnostic préalable. Sur ces mêmes évacuations, moins d'un tiers aurait été suivi de propositions d'hébergement.

- La persistance d'opérations d'évacuation sans aucune anticipation, ni accompagnement

Plusieurs mois après sa publication, de nombreuses opérations d'évacuation de squats et de bidonvilles ont eu lieu en l'absence de tout processus d'anticipation, de concertation et d'accompagnement des personnes concernées. Si des initiatives sont prises, le Collectif dresse le constat d'une grande disparité de traitement entre les différentes régions et départements concernant le volet préventif de la circulaire du 26 août 2012. En matière d'hébergement et d'accueil, la circulaire précise qu'il s'agit à court terme de recourir à l'hébergement d'urgence « adapté aux situations personnelles » avant d'envisager des solutions pérennes adaptées aux situations particulières des personnes. Toutefois, dans de nombreuses situations, aucune solution d'hébergement même transitoire ou d'urgence n'est prévue pour les familles, qui se retrouvent contraintes à errer à la recherche d'un nouvel espace où se réfugier. Voici, à titre d'exemples, quelques situations recensées par le CNDH Romeurope à partir des informations diffusées par les associations, les collectifs de soutien locaux et les médias.

Le 28 août 2012, les familles qui s'étaient installées depuis quelques mois dans la rue des Temps modernes à Saint Priest (Rhône), soit environ 150 personnes dont une cinquantaine d'enfants, ont été évacuées puis livrées à elles-mêmes. Aucune solution alternative d'hébergement ne leur aurait été proposée.

¹⁷³ Des places d'hébergement ont notamment été proposées à Aubervilliers et à Villepinte en Seine-Saint-Denis, ainsi qu'à Fleury-Mérogis en Essonne.
¹⁷⁴ DEI - France, lettre ouverte au ministre de l'Intérieur concernant l'« Insertion des familles Roms et scolarisation de leur enfant – demande d'audience avec des familles et enfants concernés », le 30 mars 2013.

¹⁷⁵ Mediapart.fr, « Roms : Le bidonville de Moulin Galant expulsé », 28 mars 2013. <http://www.mediapart.fr/journal/france/280313/roms-le-bidonville-de-moulin-galant-expulse>

¹⁷⁶ Communiqué de presse de l'agglomération Evry Centre Essonne, « Evacuation du campement d'Ormoiy – Villabé - Francis Chouat salue la détermination de Manuel Valls », le 28 mars 2013 <http://chouat.hautetfort.com/archive/2013/03/28/evacuation-du-campement-d-ormoy-villabe.html>

Le 16 octobre 2012, 7 adultes et 3 enfants qui s'étaient installés au jardin Guigou, à Marseille (Bouches du Rhône), ont été évacués. Le Samu social, présent au moment de l'évacuation, leur a distribué de l'eau et des biscuits tout en leur précisant qu'il n'y avait pas de place d'hébergement pour eux. En outre, l'une des enfants présente a été contrainte de manquer sa consultation médicale programmée ce jour en vue de se faire vacciner.

Le 15 octobre 2012, à Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis) ce sont près de 200 personnes qui ont été évacuées sans proposition de solution d'hébergement, même provisoire.

Les opérations d'évacuation sans solution persistent jusque dans le froid de l'hiver malgré les dangers qu'elles impliquent pour la santé des personnes qui se retrouvent à la rue, sans nulle part où aller. C'est ainsi qu'à Vitrolles (Bouches du Rhône), le 25 janvier 2013, une vingtaine de personnes dont une dizaine d'enfants, a été évacuée par les forces de police sans aucune solution alternative d'hébergement. Le maire se serait certes engagé à recevoir les associations pour discuter des éventuelles solutions alternatives mais seulement deux semaines plus tard. Or, deux mois plus tard, les négociations piétinent toujours. Entre temps, les familles concernées ont été évacuées d'un autre terrain vague de la ville, où elles avaient tenté de s'installer.

En Seine Saint Denis, les forces de police ont évacué une cinquantaine de personnes à quatre reprises : le 28 février 2013 (Saint Denis), le 3 mars 2013 (Noisy-Le-Sec, à environ 10 km de Saint Denis), aux environs du 15 mars 2013 (Pierrefitte-sur-Seine) puis le 21 mars (Bobigny). Aucune solution d'hébergement n'aurait été proposée aux familles, malgré la présence de nombreux enfants.

- De l'absence de proposition de relogement au retour « volontaire » dans le pays d'origine

A défaut de proposer des solutions alternatives de relogement, ou des solutions provisoires telles que des places en hébergement d'urgence, les autorités publiques proposent régulièrement aux familles de souscrire au dispositif d'aide au retour simple (ARS) ou d'aide au voyage (AV) avec l'aide des services de l'OFII. Ce type de proposition vise principalement les ressortissants communautaires pauvres installés en France. Récemment créés, ces deux dispositifs ont remplacé l'ancienne aide au retour volontaire (ARV). Si la circulaire évoque la possibilité de faire bénéficier les personnes de l'aide au retour volontaire, elle explique précisément que cette solution doit émerger des solutions formulées sur la base du diagnostic et s'inscrire en lien avec les projets existants dans le pays d'origine¹⁷⁷. Entre l'absence de proposition d'hébergement et le bénéfice de l'aide au retour volontaire, il semble que la situation laisse finalement peu de choix aux occupants sans titre : choisir de se retrouver à la rue, parfois en plein hiver, et risquer de se faire à nouveau chasser dès l'installation dans un nouveau lieu, ou être raccompagné par les forces de police dans son pays d'origine. Dans un tel contexte, il semble difficile de considérer ce retour dans le pays d'origine comme une démarche « volontaire », émanant de la volonté des personnes, en cohérence avec leurs projets personnels.

Souvent, les personnes, citoyennes de l'UE, sont présentes sur le territoire depuis plusieurs années et, par conséquent, libres d'aller et venir entre les Etats membres. Les allers-retours produits par ce type de dispositif, ramènent sans cesse les personnes à leur point de départ, contraintes de recommencer les démarches entamées en vue de leur insertion. Dans ces conditions, ce type de propositions semble bien éloigné de l'objectif de « recherche de solution d'accompagnement dans les domaines concourant à l'insertion des personnes (scolarisation, santé, emploi, logement/mise à l'abri... » fixé par la circulaire interministérielle de 26 août 2012.

177 La circulaire interministérielle du 26 août 2012 fait référence au dispositif d'Aide au retour en ces termes, « Lorsque ce diagnostic permettra d'envisager pour certains étrangers une aide au retour volontaire, vous vous appuyerez sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ainsi que sur les projets d'insertion existants dans le pays d'origine. »

Ce fut notamment le cas lors de l'évacuation de deux lieux de vie où vivaient plus de 400 personnes, à Stains (Seine-Saint-Denis), le 29 août 2012.

De même à Marseille (Bouches du Rhône), le 15 octobre 2012, l'évacuation des personnes installées sur le terrain du conseil général, parmi lesquelles des femmes enceintes et des personnes nécessitant un suivi sanitaire important, n'ont bénéficié d'aucune proposition autre que le rapatriement vers leur pays d'origine.

- Des opérations d'évacuation à l'errance forcée des habitants des squats et des bidonvilles

Les opérations d'évacuation sans aucune proposition de solution alternative d'hébergement se traduisent par une aggravation de la situation des familles et personnes isolées qui se retrouvent à la rue, sans nulle part où aller. Celles-ci n'ont d'autre choix que de se mettre en quête d'un nouveau site, où elles pourront s'installer, jusqu'à la prochaine évacuation. En effet, les opérations d'évacuation sans solution de relogement se traduisent souvent par une succession d'évacuations, à chaque endroit où les familles tentent de se construire un nouvel abri. Chassées partout où elles vont, ces personnes sont contraintes à l'errance. Ces mouvements perpétuels forcés sont autant de ruptures dans les parcours de soins, de scolarisation des enfants et d'accompagnement social des familles, entravant la construction de tout projet d'insertion. Les quelques situations présentées ci-dessous permettent de saisir la réalité d'une pratique courante des autorités publiques sur le territoire.

Noisy-le-Grand, octobre 2012 : L'errance forcée des familles évacuées jusqu'aux frontières du département.

Le 15 octobre 2012, l'opération d'évacuation d'un bidonville situé à Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis), où étaient installées environ 200 personnes dont une soixantaine d'enfants, a été la première d'une longue série de déplacements forcés. Chassées par les forces de police partout où elles allaient, celles-ci n'ont finalement pas eu d'autre choix que de se résigner à quitter le département.

Exécutée sur la base d'une décision de justice d'avril 2012, qui ordonnait aux personnes de quitter les lieux à partir du 13 juin 2012 (au terme d'un délai de deux mois accordé par le juge), l'opération d'évacuation n'a fait l'objet d'aucune mesure d'accompagnement ni solution alternative d'hébergement. Alors que le préfet avait réuni les associations et les services de l'Etat une semaine auparavant pour aborder la question de l'application de la circulaire du 26 août 2012, rien n'a été mené, en amont de l'évacuation du lieu de vie, pour améliorer les conditions de vie sur le site, permettre l'accès aux soins et faciliter la scolarisation des enfants, en attendant qu'une solution alternative soit trouvée. Faut de quoi, depuis mi-septembre 2012, des policiers et des représentants de la préfecture se sont rendus sur le bidonville pour inciter les familles à quitter les lieux¹⁷⁸.

D'après les militants locaux et les articles de presse, le 15 octobre 2012, vers 8h du matin, une dizaine de camionnettes de police a encerclé le bidonville. La police a donné une heure aux habitants pour rassembler leurs effets personnels avant de s'en aller. Après quoi, le bidonville a entièrement été détruit par des bulldozers.

Sans aucune perspective, une partie des familles et des militants locaux, s'est installée devant le bureau du maire, dans l'espoir de le rencontrer, en vain. Une grande partie d'entre elles a finalement dormi là, sur un bout d'escalier ou à même le trottoir. Le lendemain matin, à peine réveillées, les quelques 70 personnes présentes dont environ 30 enfants, ont à nouveau été évacuées par les forces de police, leur interdisant l'accès au trottoir de

178 Amnesty International, « France : De nombreux Roms se retrouvent sans abri après avoir été expulsés de force d'un campement près de Paris », 15 octobre 2012. <http://www.amnesty.org/fr/news/france-scores-roma-left-homeless-forced- eviction-near-paris-2012-10-15>

l'administration municipale. Puis, encerclées de policiers et de véhicules de police, celles-ci ont été contraintes de traverser la ville, jusqu'à être acculées à franchir les frontières du département. Ainsi, à 11h, c'est à Champs sur Marne (Seine et Marne) que les familles se sont retrouvées, épuisées, sans savoir où aller. Finalement, elles se sont dispersées, se repliant tantôt sur des hébergements proposés par des citoyens solidaires, tantôt sur des solutions provisoires proposées par des associations (des tentes fournies par Médecins du Monde ont été installées dans le jardin d'une maison familiale d'ATD Quart Monde, une salle paroissiale a été ouverte, etc.). Le soir même, les forces de police ont à nouveau chassé quelques-unes des personnes évacuées le matin même qui s'étaient installées dans une maison abandonnée. Le lendemain matin, l'ensemble des personnes évacuées du bidonville de Noisy-le-Grand la veille, est reparti en quête de nouveaux lieux de vie.

Marseille (Bouches du Rhône) : L'évacuation des familles du bidonville de l'autoroute A 55

Le 13 décembre 2012, à 8h du matin, les personnes installées sur un bidonville situé à proximité de l'autoroute A55, à Marseille, ont été évacuées par les forces de police. Si le Samu social a proposé un hébergement hôtelier provisoire de deux nuits, celui-ci n'était ouvert qu'aux femmes et aux enfants, et tous séparés. Désseparées, les familles sont restées un moment sur le trottoir devant l'endroit d'où elles venaient de se faire évacuer. La pluie se mettant à tomber, elles ont décidé d'ouvrir une tente pour y mettre les enfants à l'abri. Quelques minutes plus tard, les forces de police les ont interpellées et les ont enjointes de replier la tente. Désorientées et sans perspective, les familles sont restées sur le trottoir où elles ont passé la nuit. Le lendemain matin, les policiers sont revenus accompagnés de chiens pour les chasser à nouveau. Celles-ci sont finalement parties se réfugier sur un terrain évacué déjà quelques mois auparavant et très insalubre, à proximité du pont des Ayalades. Deux mois plus tard, le 12 février 2013, ce sont ces mêmes familles qui ont été évacuées des cabanes de fortune qu'elles avaient rebâties en hauteur de la même autoroute A55. Encore une fois, les bulldozers ont achevé de démolir leur énième lieu de vie, les laissant démunies, en bordure d'autoroute, leurs affaires à bout de bras.

Après l'incendie de leur bidonville, les familles à la rue subissent des évacuations à répétition (Seine-Saint Denis)

Le 22 février 2013, un incendie s'est déclaré dans un bidonville situé à Aubervilliers (Seine Saint Denis). Le bidonville a été entièrement détruit et toutes les familles ont perdu leur maison et l'ensemble de leurs biens. Parmi les sinistrés (environ 300 personnes), une cinquantaine de personnes ont accepté de bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence mis en place par la préfecture avec la Croix Rouge dans une école, pour quatre nuits. Le 26 février, jour de la fermeture de ce dispositif d'urgence, les familles se sont installées sur un nouveau terrain entre Aubervilliers et Saint Denis. Deux jours plus tard, elles ont été évacuées par la police sans décision de justice et ce, malgré l'intervention de l'avocat des familles auprès de la commissaire de police de Saint Denis. Cette procédure d'évacuation n'aurait pas dû intervenir sans décision de justice, dans la mesure où les personnes étaient installées depuis plus de 48h¹⁷⁹ et qu'il n'était donc plus possible d'agir dans le délai de flagrance. L'attestation sur l'honneur fournie par l'association Médecins du Monde dans ce sens n'a pas été prise en compte. En outre, selon les associations présentes lors de l'évacuation, les policiers ont été très violents et auraient notamment « traîné une femme au sol alors qu'elle attachait sa tente et des enfants ont été bousculés »¹⁸⁰. Aucune solution alternative d'hébergement n'a été proposée. Quelques jours plus tard, les familles ont trouvé un site inoccupé où s'installer, à Noisy-le-Sec, soit à

179 Un salarié de Médecin du Monde a notamment fourni une attestation sur l'honneur en ce sens.

180 European Roma Right Center (ERRC) et Médecins du Monde, courrier conjoint aux autorités locales concernant l'« Expulsion forcée de Roms, Saint Denis », le 8 mars 2013. <http://www.errc.org/cms/upload/file/france-letter-evictions-8-march-2013-fr.pdf>

une dizaine de kilomètre de leur ancien bidonville. Le 3 mars, elles ont à nouveau été évacuées par les forces de police dans une extrême violence, l'un des habitants rapportant « qu'un policier a utilisé une matraque pour frapper une femme et son enfant lors de [l'évacuation] »¹⁸¹. Alors qu'elles s'étaient installées dans une commune voisine, à Pierrefitte-sur-Seine, ces mêmes personnes ont été chassées de force par des riverains accompagnés de chiens entre le 15 et le 17 mars 2013. A peine quelques jours plus tard, le 21 mars 2013 elles étaient évacuées d'un nouveau site situé à Bobigny. Ce cycle infernal d'évacuations, qui empêche les familles de se stabiliser quelque part, dans un contexte où elles ont tout perdu, renforce la précarité des familles.

- Les opérations d'évacuation anticipées et accompagnées mais des solutions inadaptées

Tandis que des opérations d'évacuation de squats et de bidonvilles sans aucune proposition alternative d'hébergement sont encore régulièrement observées, certaines collectivités territoriales veillent à proposer des solutions alternatives d'hébergement de diverses formes et durées. Là encore, les solutions proposées se caractérisent par leur diversité. Dans la majorité des cas, l'hébergement proposé est extrêmement ponctuel pour des personnes sans domicile (quelques nuitées), insuffisant en nombre et inadapté aux situations familiales des personnes évacuées (éclatement des structures familiales et éloignement des territoires de construction de liens sociaux). Si les situations et les méthodes utilisées varient considérablement selon les territoires, le caractère temporaire des solutions alternatives d'hébergement lorsqu'elles existent, la précarité aggravée et l'errance des familles après les opérations d'évacuation, et l'inadéquation des propositions formulées avec les besoins des habitants des bidonvilles prédominent.

L'hébergement hôtelier, une solution temporaire inadaptée aux besoins des familles

L'option la plus couramment proposée demeure l'hébergement hôtelier, pour quelques nuits, souvent éloigné du lieu de vie d'où sont évacuées les personnes. Non seulement inadaptées aux besoins des familles, les nuits d'hôtels sont rarement proposées à tout le monde, et restent le plus souvent, réservées aux femmes et aux enfants.

- L'hébergement hôtelier partiel

Le 13 décembre 2012, l'évacuation des familles installées en bordure de l'autoroute A55 à Marseille, s'est accompagnée d'une proposition d'hébergement en hôtel pour deux nuits pour les femmes et les enfants uniquement.

Cet isolement des hommes engendre un éclatement des cellules familiales laissant des personnes à la rue sans solution d'une part, et aggravant la situation des familles déjà fragilisées par la violence physique et psychique que constitue l'évacuation de leur lieu de vie. Les situations rapportées par les membres du CNDH Romeurope, présentées ci-dessous, témoignent de la diversité mais aussi de la précarité des solutions qui ont pu être proposées par les pouvoirs publics en matière d'hébergement et de relogement.

- L'hébergement hôtelier « éclaté »

A Villeneuve-le-Roi (Val de Marne), le 11 septembre 2012, les forces de police ont évacué un bidonville où vivaient environ 150 personnes. Initialement, la préfecture n'avait envisagé de mobiliser le dispositif d'hébergement d'urgence que pour quelques familles considérées comme fragiles. Suite à la mobilisation des familles, des collectifs citoyens locaux, de

¹⁸¹ *Ibidem*

certain élus ainsi que la présence de la presse, des places d'hébergement hôtelier ont finalement été proposées à l'ensemble des personnes pour quelques nuitées. Néanmoins, celles-ci n'ont pas pris en compte la volonté des familles de ne pas être séparées. Les places d'hébergement proposées se situaient respectivement à Champs-sur-Marne (Seine et Marne), Brétigny-sur-Orge (Essonne), Noisy-le-Sec (Seine-Saint-Denis), Orly (Val de Marne), Saint-Ouen-l'Aumône (Val d'Oise) ainsi que dans les Hauts de Seine soit dans six départements de la région Ile-de-France. En conséquence, plusieurs personnes ont rapidement quitté les hôtels car elles étaient seules et complètement livrées à elles-mêmes. Après une errance de quelques semaines, certaines familles se sont réinstallées à proximité de leur ancien lieu de vie, dans le Val de Marne.

- Les contraintes et les insuffisances de l'hébergement hôtelier

Le 11 mars 2013 à 7h du matin, la police a procédé à l'évacuation des dernières familles vivant dans le bidonville de Vigneux (Essonne). En effet, en réaction aux intimidations policières intervenues les jours précédents l'opération d'évacuation, la grande majorité des habitants a préféré quitter les lieux avant l'intervention des forces de l'ordre. Une dizaine de familles sont néanmoins restées, espérant recevoir des propositions de relogement.

La Croix Rouge et le conseil général de l'Essonne ont effectivement proposé des places d'hébergement aux personnes présentes. Cependant, la plupart de ces propositions ont été refusées par les familles, dans la mesure où elles impliquaient une séparation des hommes et des femmes avec enfants (à 30 km de distance), et que leur localisation ne permettait pas aux enfants de poursuivre leur scolarisation.

Dans les rares cas où les propositions ont été acceptées, les conditions d'acheminement et d'accueil dans le dispositif d'hébergement hôtelier révèlent l'inadéquation de ce type de solutions avec les besoins des personnes concernées. Aucun moyen de transport n'a été mis à disposition des personnes pour se rendre sur les différents lieux d'hébergement. Une fois arrivées sur place, certaines personnes ont été contraintes de signer une « attestation de bons comportements » recensant une vingtaine d'interdictions. Les familles avaient, entre autres, l'obligation de contacter une assistante sociale deux jours avant la fin du dispositif d'hébergement temporaire sans qu'aucune autre information supplémentaire ne leur soit transmise.

De manière générale, on constate que les solutions d'hébergement d'urgence de type hôtelier sont souvent refusées par les personnes évacuées de leurs lieux de vie. Les exemples présentés ci-dessus indiquent plusieurs des motifs justifiant ces refus, parmi lesquels : l'éclatement du noyau familial ; la localisation et la dispersion des lieux d'hébergement d'urgence (éloignés de l'environnement scolaire, des zones d'activités génératrices de revenus, des structures d'accompagnement sanitaire et social, etc.) qui provoquent des ruptures dans les parcours scolaires, sanitaires, sociaux et professionnels des personnes ; les contraintes inhérentes à la vie quotidienne en hôtel (l'interdiction de cuisiner, de recevoir des personnes), etc. Il apparaît que dans la plupart des cas, l'hébergement hôtelier ne permet pas aux familles de mener leurs activités, qu'il s'agisse d'activités en lien avec leur vie de famille, la formation (en particulier l'éducation des enfants), les démarches administratives et juridiques ainsi que les activités génératrices de revenus.

Les dispositifs d'hébergement ad hoc

Il arrive régulièrement qu'au moment des opérations d'évacuation, les services de l'Etat proposent des solutions d'hébergement *ad hoc* qui ne correspondent à aucun dispositif d'hébergement classique. Là encore, ces dispositifs sont souvent temporaires et déconnectés des besoins des familles.

Grenoble (Isère) : Des conditions de relogement « guère meilleures d'un point de vue matériel et pire d'un point de vue humain » Collectif La patate chaude, 17 décembre 2012

A Grenoble, suite à l'évacuation d'un terrain où vivaient une centaine de personnes le 17 décembre 2012, les familles ont été accueillies dans les locaux du centre intercommunal d'action social pour la journée. Le soir même, la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), en charge du relogement des familles, leur a proposé d'être hébergées dans des constructions modulaires de type ALGECO dont les conditions de vie ont été qualifiées de « guère meilleures d'un point de vue matériel et pires d'un point de vue humain » par le collectif de soutien local La Patate chaude¹⁸². Ainsi, s'agissant du terrain doté d'ALGECO situé à Fontaine (Isère), seules deux toilettes et deux plaques de cuisson ont été mises à disposition pour 56 personnes. Aucune douche ni aucun autre moyen de se laver n'a pu être mis en place avant quinze jours.

Roubaix (Nord) : Les tentes marabouts de la ville comme unique proposition d'hébergement

Le 18 octobre 2012, quatre familles ont été évacuées des logements vacants qu'elles habitaient rue Franklin, à Roubaix. La municipalité a proposé, comme unique solution alternative de relogement, les tentes marabouts usagées de la ville. Considérant la présence de plusieurs enfants en bas âge, ce dispositif d'hébergement *ad hoc* mis à disposition par la collectivité territoriale apparaît clairement insuffisant et inadapté aux besoins des familles¹⁸³.

Marseille (Bouches du Rhône) : Mise à l'abri dans un gymnase de 17h à 9h du matin pendant 4 nuits. Et après ?

La situation des personnes évacuées en plein hiver du « Hangar Saint Antoine » à Marseille, rapportée et dénoncée par les associations et les collectifs de soutien locaux, est significative des limites et difficultés qui caractérisent les dispositifs d'hébergement *ad hoc*. Le 7 décembre 2012, sur la base d'un arrêté de péril, la préfecture des Bouches du Rhône a accordé le concours de la force publique pour l'évacuation d'une centaine de personnes installées dans le « Hangar Saint Antoine », dans le nord de Marseille. Parmi elles se trouvaient une quarantaine de jeunes enfants (de moins de 15 ans), trois femmes enceintes ainsi que plusieurs personnes atteintes de pathologies lourdes nécessitant un suivi médical important. Si le dispositif d'hébergement *ad hoc* mis en place par les autorités publiques atteste d'une certaine anticipation de l'évacuation en termes de mise à l'abri des personnes, les mesures d'accompagnement ont été largement insuffisantes. L'absence de diagnostic et de prise en compte des besoins particuliers a conduit à des ruptures de suivi, notamment en matière de santé.

Au mois de novembre 2012, suite à l'identification de trois cas d'hépatite A sur le site, une opération de vaccination en urgence a mobilisé les professionnels de santé de l'association Médecins du Monde et des services de la PMI du conseil général soutenus par l'ARS. Alors que ces derniers avaient demandé le report de l'évacuation prévue le 16 décembre 2012 pour permettre l'achèvement de la campagne vaccinale, l'évacuation a été avancé au 7 décembre 2012, sur la base d'un arrêté de péril. Preuve qu'elle n'ignorait pas la situation sanitaire qui prévalait, la DDCS s'est renseignée auprès de l'ARS quant aux éventuelles précautions à prendre par les forces de police pour éviter toute contamination.

Les forces de police sont arrivées sur le site le 7 décembre 2012 à 20h30 et ont donné l'ordre d'évacuer immédiatement le site. Effrayées par l'intervention et le nombre de

182 Collectif la patate chaude – Grenoble, « Alerte expulsion en cours du hangar en face de la MC2 », 17 décembre 2012. <http://collectif16septembre.wordpress.com/2012/12/17/alerte-expulsion-du-hangar-en-face-de-la-mc2>

183 Communiqué EEVL Roubaix et ses environs, 13 novembre 2012. <http://npdc.eelv.fr/2012/11/13/communique-de-presse-roubaix-et-environs/>

policiers présents, les familles ont opposé des réticences à sortir avec leurs enfants par des températures négatives (- 4°C). C'est finalement de force qu'elles ont été sorties de leurs habitats de fortune par les policiers.

En matière d'hébergement, la mairie de Marseille a réquisitionné un gymnase pour accueillir les familles et a mis à disposition un car pour les y conduire. A l'arrivée devant le gymnase, elles n'ont trouvé personne pour les accueillir. Lorsque les familles ont tenté d'entrer dans l'établissement, elles ont été bloquées par les services de la Croix Rouge, en charge de leur accueil, qui les ont priées d'attendre à l'extérieur. Les familles ont finalement été autorisées à rentrer un quart d'heure plus tard, à une heure avancée dans la nuit. Le dispositif d'hébergement « gymnase » a été mis en place par la préfecture pour trois nuits. Cependant, les familles étaient contraintes de libérer les lieux chaque jour, entre 9h et 17h. Au-delà de l'inconfort que représentent ces restrictions horaires, ce type de solution d'hébergement interroge l'issue, à la fin du dispositif d'urgence. Que se passe-t-il pour les personnes évacuées lorsque les dispositifs temporaires prennent fin ? Dans cet exemple précis, à la fin des trois nuits, la DDCS a donné l'ordre de recourir au dispositif « Nuitée Plus » ainsi qu'au Service urgence enfance maltraitée (SPUE) de la préfecture des Bouches du Rhône. Alors que des places d'hébergement ont été sollicitées pour 10 hommes, 10 femmes et 17 enfants de moins de 15 ans, des propositions d'hébergement ont été formulées pour seulement 5 femmes et 9 enfants. Au-delà de laisser les 10 hommes, 5 femmes et 8 enfants restant sans aucune solution, les places d'hébergement proposées étaient situées dans 5 hôtels différents.

Face à la réaction des familles qui ne souhaitent pas être séparées et qui ont commencé à installer des tentes et des duvets sur le trottoir devant le gymnase, la préfecture a finalement décidé de ré-ouvrir le gymnase pour une nuit supplémentaire. Le lendemain, aucune solution de plus n'a été proposée. C'est ainsi que, le 13 décembre 2012, soit 6 jours après l'opération d'évacuation, les familles se sont retrouvées en situation d'errance, contraintes de repartir à la recherche d'un nouveau refuge.

- Des évacuations considérées comme « exemplaires » ?

L'évacuation des berges de la Garonne le 22 novembre 2012 : Un exemple positif de l'application de la circulaire du 26 août 2012 ?

L'évacuation d'une trentaine de familles roumaines et bulgares installées sur les berges de la Garonne à Toulouse (Haute-Garonne), le 22 novembre 2012, a souvent été présentée comme un exemple positif de l'application de la circulaire du 26 août 2012. En termes d'anticipation, ce ne sont pas moins de sept réunions qui ont eu lieu d'août à novembre 2012. Impulsées par le secrétariat général de la préfecture, celles-ci ont réuni différents services de l'Etat, des représentants du conseil général, des représentants de la mairie de Toulouse ainsi que des associations impliquées. Après avoir été recensées, les personnes qui le souhaitent ont été reçues en entretien afin d'exposer leur projet d'avenir (rester ou non en France) et les démarches qu'elles avaient déjà entreprises dans ce sens. Pour faciliter l'insertion sur le marché du travail de certaines d'entre elles, la préfecture a immédiatement émis 15 récépissés avec autorisation de travail, sans attendre la présentation des promesses d'embauche et contrats de travail.

Concernant l'hébergement et le relogement, un consensus s'est dégagé autour de l'objectif de ne laisser aucune des familles sans solution. A cette fin, plusieurs leviers ont été activés. Dix appartements ont été mobilisés par les bailleurs sociaux de l'agglomération pour les personnes ayant des perspectives avancées en matière d'emploi. Un bâtiment a été trouvé et immédiatement mis en travaux par la mairie de Toulouse pour l'hébergement de

dix autres familles. Enfin, la dizaine de familles restante a été hébergée en hôtel en attendant qu'une solution pérenne soit élaborée.

En matière d'accompagnement, l'Etat s'est engagé à financer l'accompagnement social des familles accédant progressivement à un appartement.

Si le processus novateur engagé entre les acteurs institutionnels et associatifs autour de cette opération d'évacuation a été porteur d'espoir en termes d'inclusion des personnes dans le droit commun, plusieurs critiques se sont néanmoins exprimées, pendant et après l'opération d'évacuation.

Concernant l'opération d'évacuation en tant que telle, elle a été caractérisée par une mobilisation massive des forces de l'ordre (25 à 30 véhicules de police étaient sur place). Le collectif de soutien local a notamment souligné que la mobilisation de moyens de locomotion et de médiateurs pour aider les familles à transporter leurs effets personnels aurait permis d'établir une relation de confiance entre les habitants et les services de l'Etat et de procéder à l'évacuation dans de meilleures conditions¹⁸⁴. L'ensemble des occupants a néanmoins été relogés le soir même selon les solutions retenues.

De plus, il apparaît que quelques semaines de délais supplémentaires auraient permis un relogement progressif des familles, au fur et à mesure de l'installation des lieux d'accueil. Cinq mois après l'opération d'évacuation, le terrain qui devait être équipé pour accueillir les dix familles hébergées en hôtel n'a toujours pas été trouvé, malgré les engagements formulés par les autorités locales dans ce sens lors des réunions d'anticipation. En pratique, ces familles ont été hébergées dans le local mis à disposition d'une association (CCPS) par la mairie de Toulouse pour un autre groupe de 10 familles. Si cette alternative leur a permis d'éviter les contraintes liées à l'hébergement hôtelier, elle a dégradé les conditions de vie et d'organisation du groupe prévu dès l'origine.

Par ailleurs, certaines des mesures d'accompagnement vers l'insertion qui avaient été adoptées au moment de l'opération d'évacuation ont été remises en cause a posteriori. En mars 2013, quatre mois après avoir délivré 15 récépissés de demande de titre de séjour avec autorisation de travail, la préfecture a finalement refusé de délivrer des titres de séjour à 8 des personnes concernées, en raison des condamnations apparaissant dans leurs casiers judiciaires. Ces condamnations, pour la plupart mineures et anciennes, étaient pourtant connues au moment des diagnostics sociaux. Ce revirement de situation engendre de nombreuses ruptures dans le parcours d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle de ces personnes. Démunies de leurs récépissés de demande de titre de séjour, les personnes qui avaient été relogées en appartements n'ont eu d'autre choix que de quitter leurs logements, faute de pouvoir travailler et donc, de payer leur loyer. En outre, elles ne sont plus autorisées à s'inscrire au Pôle emploi, ni à percevoir les aides familiales (CAF) et la couverture maladie universelle (CMU). L'absence de continuité des processus de concertation et l'incohérence des décisions prises par les autorités locales entraînent ainsi des situations de rupture aux conséquences dramatiques.

Enfin, du fait du maintien des mesures transitoires, les perspectives d'avancées en termes d'insertion professionnelle demeurent, plusieurs mois après l'opération d'évacuation, très faibles. Malgré l'accompagnement mis en place, aucun contrat de travail n'a pu être conclu. De même, le projet de stage linguistique et professionnel élaboré par l'association CCPS en lien avec le Pôle Emploi, les GEIQ¹⁸⁵ et la DIRECCTE s'est heurté à la rigidité des procédures et aux contraintes budgétaires.

L'expérience de l'opération d'évacuation des berges de la Garonne révèle, au travers de ses limites, la nécessité d'une prise en compte globale de la situation de ces personnes. La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale à l'étude entre la ville de Toulouse et la préfecture vise à cette prise en compte, mais sa préparation demeure, pour l'heure, confinée aux services administratifs, sans que les partenaires associatifs y soient associés.

184 Communiqué de presse du Collectif Solidarité Roms Toulouse « Evacuation des bords de Garonne », publié le 29 novembre 2012 <http://csr31.wordpress.com/2012/11/29/evacuation-des-bords-de-garonne/#more-35>

185 Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)

- La destruction des biens

La destruction des biens après l'opération d'évacuation

Très souvent, des pelleteuses et/ou bulldozers suivent les opérations d'évacuations pour « nettoyer » les terrains. Les abris sont détruits, certaines caravanes sont saisies. Ce fut notamment le cas lors de l'opération d'évacuation d'une centaine de personnes vivant dans plusieurs bidonvilles situés en Seine Saint Denis, le 8 mars 2013¹⁸⁶.

En conséquence, les opérations d'évacuation se traduisent souvent, par la perte d'une grande partie des biens des personnes, sans lesquels les démarches administratives, sanitaires et sociales sont encore plus difficiles à entreprendre.

En effet, la saisine des biens ou, pire encore, leur destruction, engendrent de nombreuses difficultés pour les personnes évacuées de leur lieu de vie. Très souvent, les forces de l'ordre procèdent à la saisine des véhicules. Privées de leur moyen de locomotion, les personnes sont contraintes de se déplacer à pieds et de transporter les effets personnels qu'elles ont pu sauver à bout de bras. Dans ces conditions, elles ne sont pas en mesure de mettre leurs affaires à l'abri le temps de trouver un nouveau refuge. Épuisées, elles se résignent à en abandonner une partie derrière elle. En outre, les véhicules sont souvent utilisés comme des abris temporaires où les personnes peuvent passer plusieurs nuits dans l'attente de trouver un nouvel endroit pour s'abriter. La confiscation des véhicules leur retire ainsi leur dernière solution de repli, aussi précaire soit-elle. Lors des opérations d'évacuation, les autorités publiques ne laissent pas toujours le temps aux occupants des lieux de récupérer leurs affaires. Dans l'urgence, il apparaît difficile de s'organiser pour récupérer l'ensemble des documents administratifs, sanitaires et sociaux (pièces d'identité, carnets de santé, attestations de domiciliation, récépissés de dépôt de dossier en préfecture, attestations, ordonnances, etc.) qui sont autant d'éléments indispensables à la continuité des droits des personnes, tels que la scolarisation et le suivi médical. La destruction quasi-systématique des biens après les opérations d'évacuation achèvent de faire disparaître l'ensemble de ces documents. Les familles et personnes isolées évacuées de leur lieu de vie n'ont d'autre choix que de tout reprendre à zéro, alors même que l'accès à certains droits relève d'un véritable parcours du combattant qui peut durer plusieurs mois voire plusieurs années.

La destruction des biens en l'absence des habitants des squats et bidonvilles

Il arrive également que les biens, et notamment les abris, soient détruits par les autorités publiques en dehors des procédures d'évacuation.

A Strasbourg, le 26 avril 2013, 8 cabanes du bidonville dit « la Petite Forêt » ont été détruites par des bulldozers. Selon le responsable de l'opération, la destruction de ces 8 baraques faisait suite au retour de leurs habitants dans leurs pays d'origine, en Roumanie. Or, si les familles occupant ces cabanes s'étaient absentes de leurs habitats de fortune pour passer quelques jours en Roumanie, elles comptaient retourner sur leur lieu de vie, à Strasbourg¹⁸⁷.

A Bordeaux, selon les associations locales, on observe régulièrement des opérations de démolition des habitations sur le squat de l'Avenue Thiers. La destruction des habitations peut intervenir dans plusieurs cas de figure. Elle peut faire suite au départ des habitants en vue d'intégrer le dispositif d'insertion de la Préfecture (MOUS). Elle peut intervenir suite au retour des habitants vers leur pays d'origine avec les services de l'OFII. Enfin, dans certains cas, lorsque les autorités publiques constatent l'absence d'une ou plusieurs familles dans leurs abris habituels, la préfecture en demande la destruction. Or, il est arrivé que les habitations soient démolies en l'absence des familles alors que celles-ci s'étaient absentes

186 Une vidéo réalisée par Le Parisien rend compte de la destruction des biens (au moyen d'engins de chantiers mis à disposition par les autorités publiques) quelques heures après l'opération d'évacuation d'un bidonville situé à Saint Denis (93), le 8 mars 2013. <http://www.leparisien.fr/aubervilliers-93300/evacuation-d-un-bidonville-geant-a-saint-denis-08-03-2013-2626163.php>

187 La feuille de chou.fr, « Roms Strasbourg : Destruction de huit baraques par la Préfecture et la ville », le 26 avril 2013. <http://la-feuille-de-chou.fr/archives/48918>.

de manière ponctuelle, sans qu'elles en soient informées. A leur retour sur leur lieu de vie, ces dernières n'ont d'autre choix que de partir s'installer ailleurs ou de cohabiter sur les habitations existantes.

II. La concertation des associations et des collectifs de soutien

Selon les termes de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, les préfets des départements et des régions doivent « mobiliser les services de l'Etat et les acteurs locaux concernés » à travers un « dispositif de coordination des acteurs locaux ». La circulaire préconise plus particulièrement la mise en œuvre de « comités de suivi » des démarches d'accompagnement et d'insertion des personnes habitant dans les bidonvilles.

Présentés de manière détaillée dans le Vade-mecum à l'usage de correspondants départementaux de la DIHAL, les comités de suivi ont vocation à devenir une « instance de pilotage départementale » de la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012 et de l'élaboration « de solutions intégrées pour les personnes issues des campements ». Selon la DIHAL, le comité de suivi devrait impliquer les services de l'Etat concernés, les opérateurs, les collectivités locales, des représentants des populations concernées ainsi que les associations engagées dans des actions d'insertion.

Selon les associations et les collectifs de soutien locaux membres du Collectif Romeurope, la coordination des acteurs locaux est très disparate selon les territoires et prend rarement la forme de comités de suivi. Un nombre très réduit de préfetures s'est engagé dans la mise en place de comités de suivi en conformité avec les préconisations de la DIHAL. Ce cas de figure demeure exceptionnel et ne se traduit pas, en pratique, par une amélioration significative de la situation des habitants des squats et des bidonvilles sur ces territoires.

Par ailleurs, une grande diversité de dispositifs de concertation *ad hoc* ont pu être mis en place, tantôt par les préfetures, tantôt par les élus locaux. Ils peuvent être permanents ou ponctuels, bilatéraux ou multilatéraux, spécifiques à un bidonville particulier ou à un territoire, etc.

Au-delà de la diversité des formes que revêtent les dispositifs de concertation mis en place par les acteurs publics, il convient d'interroger le degré d'implication des acteurs associatifs au sein de ces dispositifs d'une part, et de questionner leur impact sur la situation des habitants des squats et des bidonvilles sur les territoires où ils existent, d'autre part.

Au travers des situations vécues par les membres du Collectif Romeurope sur différents territoires, il apparaît que la prise en compte du point de vue des acteurs associatifs dans l'anticipation des opérations d'évacuation de campements et la définition des mesures d'accompagnement et d'insertion des personnes évacuées demeure largement dépendante de la volonté politique des élus locaux et des préfetures.

Sur certains territoires, aucun travail coopératif n'a été mis en place avec les acteurs associatifs concernés, et ce, souvent en dépit des demandes répétées des associations dans ce sens. Sur les territoires où des dispositifs de concertation ont été mis en place avec les associations, le décalage entre les réflexions engagées au sein de ces dispositifs et la réalité des situations vécues sur le terrain, amènent les associations à remettre en question la pertinence et l'efficacité de ces espaces de concertation. La poursuite d'opérations d'évacuation sans aucune mesure d'anticipation ni d'accompagnement, les actes d'intimidation ou de harcèlement perpétrés par les forces de l'ordre et l'absence de communication des pouvoirs publics sur les opérations sont autant d'éléments qui ont pu être observés par les associations et les collectifs locaux ayant pris part à des dispositifs de concertation *ad hoc*. Face à ces constats, certaines associations émettent de plus en plus de réserves quant à la pertinence et l'efficacité des dispositifs de concertation mis en place. Les situations dont témoignent les membres du Collectif Romeurope révèlent que sur certains territoires, aucun espace de dialogue n'est ouvert entre les acteurs institutionnels

et les associations. Sur d'autres, des dispositifs de concertation des associations très divers ont vu le jour. Tantôt mis en place au niveau départemental, tantôt mis en place au niveau intercommunal voire communal, le degré et la forme des processus de concertation mis en place avec les associations diffèrent fortement d'un territoire à l'autre.

De manière générale, qu'ils prennent la forme de comités de suivi ou de dispositifs de concertation *ad hoc*, les espaces de dialogue mis en place par les acteurs publics avec les associations et les collectifs de soutien ne semblent pas garantir l'application du volet préventif de la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

a) L'absence de concertation des associations dans la mise en œuvre des opérations d'évacuation des squats et des bidonvilles

Sur certains territoires, aucun processus de concertation des associations n'a été mis en place depuis la publication de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. En effet, certaines préfectures ont clairement opposé leur refus de mettre en place des dispositifs de concertation, en lien avec les associations, autour de la question des squats et des bidonvilles sur leur territoire. C'est notamment ce qu'ont observé les associations et les collectifs de soutien locaux à Lyon (Rhône) et à Saint Etienne (Loire).

A Saint Etienne (Loire)

Alors qu'elle avait été sollicitée par le Collectif Solidarité Roms de Saint Etienne et l'association Pierre Valdo dès le mois de novembre 2012, la préfecture de Saint Etienne n'a pas souhaité mettre en place de comité de suivi.

Interpellée personnellement par l'association Solidarité Roms pour étudier ensemble l'avenir des citoyens roumains et bulgares en situation de grande précarité, la directrice de cabinet de la préfecture de Saint Etienne, désignée point de contact départemental pour la DIHAL, a accepté de recevoir une délégation de l'association en février 2013. Après avoir exposé le travail qu'elle menait depuis plusieurs années, la délégation a exprimé ses craintes que l'ensemble des démarches d'accompagnement et d'insertion engagées avec les personnes concernées soient réduites à néant par des opérations d'évacuation non anticipées.

Cette rencontre n'a cependant pas permis d'engager un travail collectif entre la collectivité et l'association Solidarité Roms pour élaborer des solutions d'accompagnement dans les différents domaines d'insertion (scolarisation, emploi, santé, logement, etc.) dans l'esprit de la circulaire du 26 août 2012. La préfecture n'a pas ouvert la possibilité de mettre en place une réflexion globale, en lien avec les acteurs associatifs sur le terrain, pour rechercher des solutions pour l'ensemble des personnes vivant dans des squats ou des bidonvilles sur son territoire. Bien au contraire, celle-ci a fait part de son scepticisme quant à la possibilité d'intégration de ces personnes en France.

Dans le département du Rhône

Selon les associations locales, aucun processus de concertation n'a été proposé par les représentants de l'Etat ou des collectivités pour engager une réflexion sur les démarches d'accompagnement et d'insertion des habitants des bidonvilles dans le Rhône.

Le 5 novembre 2012, le MRAP¹⁸⁸ de Villeurbanne avait interpellé le Préfet Alain Régnier, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, afin qu'un processus de concertation des acteurs associatifs soit mis en place pour anticiper les opérations d'évacuation des bidonvilles sur son territoire.

Dans son courrier, le MRAP de Villeurbanne attirait notamment l'attention sur la nécessité

188 Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP).

d'anticiper les évacuations futures de deux bidonvilles, situés respectivement dans les communes de Villeurbanne et de Saint Fons. Cinq mois plus tard, le 28 mars 2013, le bidonville de Villeurbanne a été évacué sans qu'aucune mesure d'anticipation et d'accompagnement ne soit mise en place, mettant environ 80 personnes à la rue, dont 25 enfants en bas âge (majoritairement âgé de 1 à 6 ans). Aucune solution d'hébergement ou de relogement n'a été proposée aux habitants évacués de leur lieu de vie par les autorités publiques. Quant au bidonville de St Fons, il a été évacué suite à un incendie, le 22 mars 2013. En matière d'hébergement d'urgence, la préfecture a donné la priorité aux familles avec enfants de moins de 5 ans, laissant environ une quarantaine de personnes à la rue et sans solution.

Suite à ces événements, les associations et les collectifs de soutien locaux ont à nouveau appelé la préfecture au dialogue afin de réfléchir conjointement à une sortie durable des bidonvilles et anticiper ainsi les prochaines évacuations afin d'éviter de nouvelles mises à la rue de familles et personnes isolées en grande vulnérabilité.

Depuis la publication de la circulaire du 26 août 2012, ce ne sont pas moins de 13 opérations d'évacuation qui sont intervenues sur le département du Rhône sans aucune concertation avec les acteurs associatifs.

Dans le département du Val de Marne

Le Collectif Romeurope 94 sollicite régulièrement la préfecture du Val de Marne, depuis plusieurs années, pour demander l'organisation d'une table ronde réunissant l'ensemble des acteurs concernés par les personnes vivant dans des conditions d'extrême précarité sur leur territoire, afin d'élaborer des pistes de solutions concertées.

Alors qu'il n'avait jamais répondu positivement à ces interpellations, le préfet du Val de Marne a convoqué le Collectif Romeurope 94 à une réunion relative à la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012 dans son département au mois de septembre 2012. Lors de cette rencontre, le préfet a opposé à la délégation du Collectif son refus de mettre en place une table ronde à ce sujet. Il a exprimé son souhait de travailler au cas par cas, dès lors qu'il y aurait une décision de justice relative à l'évacuation d'un squat ou bidonville. Enfin, il a affirmé que les familles « non intégrables » seraient visées par des mesures d'éloignement du territoire français.

Six mois plus tard, en mars 2013, le Collectif Romeurope 94 a été reçu par le directeur de cabinet du préfet, référant départemental pour la DIHAL. Chargé de la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012 dans le Val de Marne, celui-ci n'a pas non plus souhaité mettre en place un dispositif de concertation en lien avec les associations.

b) La poursuite d'opérations d'évacuation sans anticipation ni mesure d'accompagnement en dépit de la mise en place de comité de suivi : le cas des Bouches du Rhône

Sur le territoire des Bouches du Rhône, des comités de suivi (un dans chaque sous-préfecture), tels que ceux préconisés par la circulaire du 26 août 2012 et le Vade-mecum de la DIHAL, ont été mis en place. Néanmoins, malgré la tenue de groupes de travail mensuels entre les différents acteurs concernés (l'Etat, les collectivités et les associations), la situation des habitants des squats et des bidonvilles ne s'est pas significativement améliorée. Des opérations d'évacuation de « campements illicites » se poursuivent, sans que des mesures alternatives de relogement adéquates ne soient proposées à l'ensemble des personnes évacuées et sans mesure d'accompagnement vers le droit commun. Dans certains cas, les associations ne sont pas tenues informées d'opérations d'évacuation alors

même qu'elles participent à des réunions dites de « concertation ». Ainsi, ces réunions peuvent s'apparenter à des espaces où l'on n'informe pas ou très peu les associations des décisions réellement prises à l'encontre des habitants des squats et bidonvilles.

La Sous-préfecture de Marseille a, suite aux demandes répétées des associations, mis en place une table ronde le 17 juillet 2012. Cette première réunion des acteurs a donné naissance à deux groupes de travail portant respectivement sur les « parcours d'intégration » et « l'accompagnement et l'humanisation des opérations d'évacuation des campements illicites ». Cette initiative a abouti, suite à la publication de la circulaire du 26 août 2012, à la mise en place du « comité de suivi des campements de Marseille », le 26 octobre 2012. Piloté par la Préfète à l'égalité des chances désignée point de contact départemental pour la DIHAL, le comité de suivi des campements de Marseille rassemble tous les mois : les services de l'Etat¹⁸⁹, de la préfecture¹⁹⁰, du conseil général¹⁹¹, de la communauté urbaine de Marseille¹⁹² ainsi que les associations travaillant auprès de ces populations sur le territoire.

De la même manière, la Sous-préfecture d'Aix-en-Provence a mis place un comité de suivi. Chargé de suivre les actions d'aménagement des conditions de séjour des Roms dans les campements¹⁹³, le comité de l'arrondissement d'Aix-en-Provence a vu le jour au mois de novembre 2012 et se réunit mensuellement depuis.

Néanmoins, les associations constatent que la mise en place de ces comités de suivi ne garantit pas pour autant l'application de la circulaire 26 août 2012 sur le territoire des Bouches du Rhône. D'un côté, certains sites peuvent faire l'objet d'une attention particulière des autorités publiques en termes d'amélioration des conditions de vie des populations et d'accompagnement des populations vers le droit commun¹⁹⁴. Mais, en parallèle, d'autres sites font l'objet d'opérations d'évacuation sans proposition de relogement adéquate pour tous les habitants et sans mesure d'accompagnement des personnes vers le droit commun, comme nous avons pu en rendre compte dans la partie consacrée aux opérations d'évacuations.

Ce constat interroge les associations parties aux comités de suivi, quant à la pertinence de ces dispositifs et la volonté politique qui accompagne les processus de concertation mis en place.

c) La mise en place d'espaces de consultation des associations sans réelle amélioration de la situation sur le terrain

Suite à la publication de la circulaire du 26 août 2012, plusieurs dispositifs de concertation *ad hoc* des associations ont vu le jour sur différents territoires (réunion, table ronde, plateforme d'échange, etc.). Ces nouveaux espaces de dialogue, porteurs d'espoirs pour les acteurs associatifs en termes d'amélioration de la situation des habitants des squats et des bidonvilles, ne font pas toujours l'objet d'un suivi à moyen-long terme. En effet, les associations et collectifs de soutien soulignent régulièrement que les propositions formulées lors des réunions ne sont pas reprises, que les engagements pris par les acteurs publics ne sont pas suivis d'effets et que les espaces de dialogue ne sont pas maintenus dans la durée. Ces situations témoignent des effets d'annonce qui ont pu suivre la publication de la circulaire du 26 août 2012.

En outre, il apparaît que les espaces de dialogue mis en place entre les acteurs publics et les associations relèvent davantage d'une démarche de consultation que d'une démarche de concertation. Les acteurs publics (les élus locaux ou les préfectures) sollicitent parfois les associations, de manière ponctuelle, pour avoir accès à certaines informations ou

189 Notamment les services de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, de la police nationale, et de l'éducation nationale.

190 Notamment la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

191 Notamment l'Agence régionale de santé (ARS).

192 Notamment les collectivités locales de la communauté urbaine Marseille – Provence - Métropole (MPM).

193 Cette appellation est celle utilisée dans les relevés de conclusions produits par la sous-préfecture d'Aix-en-Provence.

194 Notamment le bidonville situé Chemin de Fontainieu (Marseille XIV) pour lequel la collectivité locale s'est investie pour l'amélioration des conditions de vie et la Préfecture a mandaté l'association ADDAP 13 pour effectuer un diagnostic en application de la circulaire du 26 août 2012.

demander leur soutien sur des actions précises. Cependant, les associations et les collectifs de soutien locaux qui interviennent dans les squats et les bidonvilles ne sont pas véritablement associés à la réflexion des autorités publiques quant aux mesures à prendre pour anticiper les évacuations des lieux de vie et favoriser l'accès des populations concernées au droit commun. Enfin, sur certains territoires, les associations et les collectifs de soutien locaux ont été sollicités par les acteurs publics concernant les informations qu'ils détenaient sur les habitants des squats et des bidonvilles. Ce type de demande soulève des interrogations parmi les acteurs associatifs quant à leur rôle au sein des espaces de dialogue mis en place. Leur connaissance des territoires et des populations visés par la circulaire du 26 août 2012 leur confèrent une légitimité certaine à s'impliquer dans ces dispositifs afin de prendre part à l'élaboration des mesures d'accompagnement et d'insertion. Néanmoins, une partie d'entre elles craint que leur travail soit instrumentalisé pour permettre la mise en œuvre de politiques publiques contraires à leurs revendications.

Dans le département du Nord

Dans le Nord, le Collectif Solidarité Roms Lille Métropole (ci-après Collectif) revendique depuis près d'un an la mise en place d'un dispositif de concertation à l'échelle de la région. S'il n'a pas été donné de suites positives à cette demande au niveau régional, le Préfet du Nord a néanmoins organisé plusieurs rencontres avec les associations au niveau départemental. Pour ces dernières, ces réunions d'informations ponctuelles ne permettent pas d'engager une réflexion collective sur les mesures à prendre pour améliorer la situation sur le terrain, tant au niveau départemental qu'au niveau régional. En outre, aucun réel changement n'a été constaté depuis la publication de la circulaire du 26 août 2012.

Quelques jours après sa publication, et à l'occasion de l'accueil par le Préfet de la région Nord Pas de Calais d'une délégation du Collectif pour « trouver une solution convenable pour les « expulsés » du mois d'août pour assurer ultérieurement une transition vers une solution durable »¹⁹⁵, la Communauté urbaine Lille métropole (LMCU) s'était engagée à organiser « une conférence régionale sur l'accueil des Roms »¹⁹⁶. Malgré cet engagement public, rien n'a été mis en place. Face à l'absence de réactivité des autorités locales, le Collectif a lancé une pétition pour réclamer la mise en place d'une « conférence régionale sur l'accueil des Roms »¹⁹⁷. En février 2013, le Préfet délégué pour l'égalité des chances, correspondant départemental de la DIHAL, a demandé au Collectif de lui détailler ses propositions concernant sa revendication de conférence permanente régionale.

Un mois plus tard, sans aucun retour de la Préfecture quant à ses propositions, le Collectif a été convoqué par le Préfet du Nord pour discuter des solutions envisagées pour les habitants des bidonvilles avec des représentants des collectivités territoriales, des associations et des services de l'Etat.

Si le Collectif reconnaît qu'il s'agit d'une évolution notoire en termes de dialogue autour de ce sujet, il regrette cependant que cette réunion n'ait pas été davantage anticipée.

En outre, il désapprouve qu'elle se soit limitée à l'échelle départementale, ce qui a exclu de fait, les questions liées aux bidonvilles situés dans le bassin minier de la Région.

Enfin, le Collectif déplore que la réunion se soit davantage attachée à trouver des solutions pour « délester » la métropole lilloise d'une partie des personnes vivant dans des campements sur son territoire (environ 3000 personnes) plutôt que des solutions pour accompagner ces personnes dans le droit commun. Si le préfet a annoncé qu'une seconde réunion devrait avoir lieu deux mois plus tard, il n'a pas donné suite à la revendication des associations concernant la mise en place d'une « conférence régionale permanente ».

195 Communiqué de presse du Collectif Solidarité Roms de Lille Métropole, « 200 expulsés attendent une solution depuis 33 jours alors que la pluie et le froid arrivent », 12 septembre 2012.

http://www.romeurope.org/IMG/pdf/COMMUNIQUE_DU_COLLECTIF_SOLIDARITE_ROMS_DE_LILLE_METROPOLE_12_SEPT_2012.pdf

196 *Ibidem*

197 Pétition du Collectif Solidarité Roms de Lille Métropole, « Il faut mettre en place une conférence régionale sur l'accueil des Roms », le 29 novembre 2012. http://www.romeurope.org/IMG/pdf/petition_conference_regionale.pdf

En parallèle, le Préfet a mis en place des espaces de dialogue ponctuels avec le Collectif Solidarité et la LMCU qu'il a convoqués à une succession de réunions les 8, 9 et 10 avril 2013. Lors de ces réunions, la préfecture a présenté le travail qu'elle avait mené pour rechercher des terrains vides, susceptibles d'être mis à disposition des personnes vivant en bidonvilles dans la métropole lilloise. Les questions relatives à l'anticipation des opérations d'évacuation, la mise en place de diagnostic global et individualisé et la recherche de solutions d'accompagnement dans les différents domaines liés à l'insertion (santé, scolarité, emploi, etc.) n'ont pas été abordées. Or, les opérations d'évacuation se poursuivent sur le territoire, sans anticipation ni concertation des associations.

Alors qu'elles avaient été convoquées par le préfet le 10 avril 2013, les associations n'ont pas été informées de l'opération d'évacuation qui avait lieu le même jour sur le site de l'ancien IUFM¹⁹⁸ où vivaient une trentaine de personnes. Si des solutions d'hébergement et de relogement ont été proposées à l'ensemble de personnes quelques jours plus tard, les familles ont d'abord été contraintes d'errer dans la rue pendant deux jours, sous la pression des forces de police.

Selon les associations, leur implication dans l'anticipation de ce type d'opération permettrait une meilleure prise en compte des besoins des personnes évacuées ainsi qu'une meilleure coordination des acteurs sur le terrain.

Dans la Communauté urbaine de Nantes

Le 5 octobre 2012, le Préfet de la région Loire Atlantique avait accepté de recevoir les associations travaillant avec les habitants des squats et des bidonvilles de la communauté urbaine Nantes Métropole. En termes de coordination et concertation des acteurs locaux, il avait proposé d'organiser une rencontre avec les élus concernés et de mettre en place une plateforme d'échange de pratiques pour les associations œuvrant auprès des habitants des squats et des bidonvilles de Nantes Métropole. Celle-ci n'a finalement été organisée que quatre mois plus tard, le 22 janvier 2013, sous l'égide du Sous-préfet chargé de la politique de la ville, désigné point de contact départemental pour la DIHAL.

Expérience positive pour les associations, cette première réunion a permis de dégager plusieurs pistes concernant le travail à mener pour permettre l'accompagnement vers le droit commun des populations concernées. Pourtant, les associations notent que celle-ci n'a été suivie d'aucun effet sur le terrain.

Trois mois plus tard, en mars 2013, plusieurs associations déploraient que ni la préfecture ni la communauté urbaine de Nantes métropole ne répondent plus à leurs sollicitations. Face à cette situation, le Collectif Romeurope 44 a interpellé le Préfet Alain Régnier, pour dénoncer, entre autres, que « la mobilisation de tous les partenaires, préconisée par [sa] mission dans le cadre d'une analyse globale de la situation et d'un pilotage départemental centralisé, [faisait] manifestement défaut » sur le territoire de Nantes Métropole¹⁹⁹.

Le mois suivant, en avril 2013, deux bidonvilles situés sur la commune de Saint Herblain ont été évacués par les forces de l'ordre. D'une part, la décision d'évacuer les lieux de vie n'a jamais été notifiée aux habitants, d'autre part, alors qu'un diagnostic social était mené sur le bidonville par l'association Actaroms, elle-même mandatée par la préfecture, la police municipale a demandé à plusieurs habitants de quitter les lieux. Enfin, l'association Médecins du Monde, qui effectuait un travail de médiation sanitaire sur ces deux bidonvilles depuis le début de l'année n'a pas été informée des procédures d'évacuation engagées par la préfecture. Ces situations révèlent l'insuffisance de la coordination des acteurs sur le territoire de Nantes Métropole engendrant de lourdes conséquences pour les personnes évacuées de leurs lieux de vie (rupture du suivi de santé, des parcours d'accompagnement social, etc.).

¹⁹⁸ Institut de Formation des Maîtres (IUFM).

¹⁹⁹ Courrier du Collectif Romeurope 44 au Préfet Alain Régnier (Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées) du 12 avril 2013.

Dans la Communauté urbaine de Bordeaux

En novembre 2012, la préfecture a organisé une table ronde portant sur la mise en œuvre de la circulaire de 26 août 2012. Quelques jours plus tard, les associations travaillant auprès des habitants de squats et des bidonvilles de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) ont pu constater une certaine volonté d'appliquer la circulaire du 26 août 2012, notamment en matière de concertation des acteurs, lors de l'opération d'évacuation d'un squat à Lormont, en novembre 2012.

En effet, deux semaines avant l'opération d'évacuation, la préfecture a organisé une réunion d'anticipation visant à définir, en concertation avec les différents acteurs, les modalités de l'opération d'évacuation en conformité avec la circulaire. Celle-ci a réuni les services de la PAF, de l'OFII, de l'Etat-major, de la municipalité de Lormont (CCAS) ainsi que les deux associations intervenant sur ce site (Médecins du Monde et le Secours Catholique), afin de permettre une réflexion collective sur les mesures à prendre.

Qualifiée de positive par les associations, cette expérience n'a cependant pas été suivie et aucune autre réunion de ce type n'a été organisée en amont des opérations d'évacuation intervenues sur le territoire de la CUB depuis²⁰⁰.

En outre, les engagements pris par la préfecture lors de la table ronde de novembre 2012 ne se sont pas concrétisés. Le Préfet avait annoncé, entre autres, la mise en place de groupes de travail (sur des thématiques ciblées telles que le travail, la scolarisation, etc.) avec notamment la participation de la DIRECCTE et le Pôle emploi sur les dispositifs et les mesures à développer pour favoriser l'accès au travail.

Dans ce contexte, les associations agissant aux côtés des populations installées sur le territoire de la CUB regrettent l'insuffisance de coordination des acteurs par les pouvoirs publics, notamment en matière de santé, ainsi que l'absence de concertation dans l'anticipation, au sujet des futures évacuations ou encore de la levée des mesures transitoires. S'ils sont conviés aux tables rondes organisées par la préfecture une à deux fois par an, les acteurs associatifs ne sont en revanche pas invités à participer aux réunions internes organisées régulièrement par la préfecture au sujet des opérations d'évacuation. Or, leur présence à ces réunions permettrait de prévenir certains risques, notamment en alertant les autorités publiques des situations sanitaires nécessitant une prise en compte particulière et une continuité des soins. Dans ces conditions, ils craignent que les espaces de concertation *ad hoc* mis en place par les préfectures relèvent davantage d'une logique de représentation plutôt que d'une véritable volonté de concertation en vue d'améliorer les conditions de vie et définir les perspectives d'inclusion dans le droit commun des habitants des bidonvilles.

Dans la Communauté d'agglomération Grenoble - Alpes - Métropole

A Grenoble, les associations ont été conviées à participer à plusieurs réunions concernant les opérations d'évacuation des bidonvilles programmées sur le territoire de la communauté d'agglomération de Grenoble.

Pour chacune des deux opérations d'évacuation intervenues depuis la publication de la circulaire du 26 août 2012²⁰¹, une réunion préparatoire a été organisée quelques jours auparavant avec les acteurs institutionnels (DDCS, communes, Grenoble-Alpes-Métropole, conseil général) et associatifs concernés. Cependant, l'implication des associations dans le processus d'anticipation a davantage pris la forme d'une consultation en vue d'obtenir des informations que d'une réflexion commune quant aux mesures à prendre pour préparer et accompagner l'évacuation des bidonvilles concernés.

Le Centre communal d'action social (CCAS) de Grenoble a notamment demandé à

200 Entre décembre 2012 et mai 2013, ce ne sont pas moins de six opérations d'évacuation qui ont été menées sur le territoire de la communauté urbaine de Bordeaux.

201 Ces opérations d'évacuation ont eu respectivement lieu les 28 novembre 2012 à St Martin le Vinoux (environ 100 personnes) et le 17 décembre 2012 à Grenoble (environ 50 personnes).

l'association Roms Action de lui transmettre l'ensemble des informations dont elle disposait sur les personnes habitant les deux bidonvilles ciblés. Craignant que ces informations puissent servir à effectuer un « tri » entre les personnes tandis qu'elle revendiquait une prise en compte globale de l'ensemble des habitants, l'association Roms Action a refusé de donner suite à cette requête. Toutefois, afin de s'assurer que l'ensemble des habitants soit pris en compte dans le processus de relogement, y compris ceux qui n'auraient pas été répertoriés par les services de police, l'association a transmis les chiffres dont elle disposait concernant les deux bidonvilles en question, sans fournir davantage d'information.

Si elles ont transmis aux acteurs publics les informations qu'elles estimaient nécessaires pour permettre que l'opération d'évacuation se déroule dans les meilleures conditions possibles, les autorités locales ont, de leur côté, refusé de communiquer aux associations les dates fixées pour les deux opérations d'évacuation.

Dans la Communauté urbaine de Strasbourg

La Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) est engagée depuis plusieurs années dans l'accompagnement et l'insertion sociale des familles européennes pauvres installées sur les terrains dont elle est propriétaire. Si les associations reconnaissent et saluent le travail mené par la CUS en matière d'amélioration des conditions de vie des habitants des bidonvilles sur son territoire, elles déplorent les limites du processus de concertation engagé avec les associations.

Suite à la publication de la circulaire du 26 août 2012, le Collectif Latcho Rom – réunissant plusieurs associations travaillant auprès des citoyens de l'UE vivant en situation de grande précarité sur le territoire du Bas-Rhin – a sollicité la mise en place d'un groupe de travail réunissant « municipalité, Etat, Europe, associations locales et populations Roms elles-mêmes » en vue de faciliter l'échange d'information et l'identification de solutions adaptées et globales²⁰². Une première réunion a finalement eu lieu à la CUS le 12 mars 2013. Présidée par l'adjointe au maire chargée des affaires sanitaires et sociales et le Sous-préfet chargé de l'application de la circulaire du 26 août 2012, celle-ci a réuni les responsables de plusieurs services municipaux (sécurité, espace vert, sport, construction et bâtiment, politique foncière, protection maternelle et infantile, etc.), la « mission Rom » de la mairie de Strasbourg, des services de l'Etat (la préfecture, la DDCS, le Pôle emploi, la CAF et l'Education nationale) ainsi que plusieurs associations.

Si les associations ont salué l'implication de la CUS sur ces questions et la volonté d'appréhender les situations de manière globale, elles ont regretté que cette rencontre ait pris la forme d'une réunion d'information descendante vers les acteurs invités plutôt qu'une réunion de travail visant à prendre des décisions sur la base d'une réflexion commune. Cependant, des futurs groupes de travail spécifiques devraient être mis en place au cours de l'été afin de permettre des échanges plus productifs entre les associations et les acteurs publics.

Dans le département de la Seine Saint Denis

En Seine-Saint-Denis, la préfecture a officiellement convoqué des associations, dans un courrier daté du 4 octobre 2012, à une « réunion relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, notamment à la préparation de l'évacuation du site situé [...] à Noisy-le-Grand ».

Bien qu'elles aient regretté que la réunion soit exclusivement orientée sur l'évacuation des lieux de vie plutôt que sur l'élaboration des mesures d'accompagnement et d'insertion de leurs habitants, les associations ont pris part à la réunion qui s'est tenue le 8 octobre 2012.

²⁰² Latcho Rom, Communiqué de presse du 11 octobre 2012. <https://la-feuille-de-chou.fr/archives/38959>

Cette réunion a réuni les services de l'OFII, de l'ARS, de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, de la commune de Noisy-le-Grand ainsi que les acteurs associatifs et les collectifs impliqués auprès de ces personnes.

Si les associations ont apprécié les échanges, ces derniers n'ont été suivis d'aucun effet en termes d'anticipation, d'accompagnement et d'insertion des personnes. Le 15 octobre 2012, soit une semaine plus tard, sans aucune reprise de contact avec les associations et les collectifs locaux, les autorités publiques ont procédé à l'évacuation d'environ 200 personnes installées dans un bidonville à Noisy-le-Grand. L'opération d'évacuation a été particulièrement violente, dans la mesure où les forces de police ont contraint les familles à quitter le département et qu'aucune proposition alternative d'hébergement ou de relogement n'a été formulée.

Six mois plus tard, fortement préoccupé par la dégradation des conditions de vie des ressortissants roumains et bulgares vivant dans des bidonvilles en Seine-Saint-Denis et l'augmentation des actes de harcèlement perpétrés à leur égard, le Collectif de Solidarité aux Roms de Bobigny a interpellé l'Etat et les collectivités afin que soient mises en œuvre les mesures prévues par la circulaire du 26 août 2012, et, entre autres, qu'une « réunion de suivi [des] bidonvilles » soit organisée avec l'ensemble des acteurs locaux en présence. Cette demande n'a jamais été suivie d'effets, les associations ne sont pas incluses dans les espaces de concertation en amont des opérations d'évacuation, s'ils existent.

Selon les informations recensées par le Collectif Romeurope, ce ne sont pas moins de 17 opérations d'évacuation qui sont intervenues en Seine Saint Denis depuis la publication de la circulaire du 26 août 2012 sans mesure d'accompagnement des familles. En outre, les associations et les collectifs de soutien locaux témoignent d'une forte pression policière pratiquée quotidiennement sur les lieux de vie.

III. Le diagnostic

L'une des principales nouveautés apportées par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 réside dans l'instruction faite aux collectivités territoriales de procéder à un « diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées » en amont de l'évacuation de leur lieu de vie. La circulaire précise que le diagnostic devra être « global pour prendre en compte l'ensemble des situations [...] et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet ». Concernant le financement de ces diagnostics, des crédits d'ingénierie, adoptés lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions²⁰³, ont été débloqués. Quant à leur mise en œuvre, la circulaire précise que les préfets pourront faire appel, entre autres, « aux associations engagées dans les actions d'insertion » auprès ces populations.

Les associations reconnaissent de manière quasi unanime, le caractère indispensable des diagnostics sociaux, complets et professionnels pour permettre l'élaboration de solutions d'accompagnement et d'insertion adaptées à chacune des situations individuelles des occupants sans titre. Toutefois, de nombreuses inquiétudes se sont exprimées au sein des associations quant au risque d'instrumentalisation des associations par leur participation au diagnostic. Certaines craignent en effet que ces diagnostics puissent servir à opérer une sélection entre les personnes dites « intégrables » - qui bénéficieront des dispositifs d'accompagnement et d'insertion mis en place - et les personnes considérées comme « non intégrables ».

Au moment de la rédaction de ce rapport, il est prématuré d'établir un bilan de la mise en œuvre des diagnostics préconisés par la circulaire du 26 août 2012 sur les différents territoires. L'un des groupes de travail réunissant des associations parties au comité national de suivi piloté par la DIHAL a élaboré un cadre méthodologique du diagnostic

²⁰³ Matignon, Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions, 21 janvier 2013.

global et individualisé. Cet outil méthodologique a été transmis aux correspondants départementaux à la fin du mois d'avril 2013. Par ailleurs, les procédures liées à l'attribution des financements dédiés à la mise en œuvre de ces diagnostics sont en cours durant le premier semestre 2013. Le 19 mars 2013, la DIHAL a lancé un appel à opérateurs afin d'établir « une liste des associations potentiellement mobilisables d'attribution des crédits par les décideurs locaux ».

A l'heure actuelle, si des diagnostics ont pu être engagés sur certains territoires, ces expériences relèvent de la volonté de quelques préfetures et collectivités locales qui se sont d'ores et déjà saisies de cette mission. Toutefois, elles demeurent encore largement minoritaires.

a) Une notion floue sujette à de multiples interprétations

La question de la participation des acteurs associatifs à la réalisation du diagnostic préconisé par la circulaire soulève plusieurs questions, à commencer par la notion de diagnostic elle-même, qui, à défaut d'une définition claire, est sujette à de multiples interprétations.

Afin de définir un cadre de compréhension national et de lever les doutes possibles quant à la forme, la nature et les objectifs visés par le diagnostic, la DIHAL a élaboré avec les associations des « Recommandations pour le cahier des charges du diagnostic global et individualisé »²⁰⁴.

Les recommandations relatives au cahier des charges du diagnostic précisent le cadre temporel dans lequel celui-ci devrait s'inscrire. En effet, le diagnostic se situe après l'état des lieux (ou pré-diagnostic) d'une part, et en amont de la phase opérationnelle de sortie du bidonville d'autre part. L'état des lieux ou pré diagnostic intervient, le plus tôt possible, dès l'installation des personnes, et vise, comme le précise encore la circulaire du 26 août 2012, à « évaluer la situation au regard de la sécurité des personnes ». Il permet, lorsque c'est nécessaire, de faire face aux urgences et de mettre à l'abri les personnes dont la situation nécessite une action immédiate. Ce n'est qu'après cette première étape essentielle, que le diagnostic peut démarrer en tant que tel, en amont de l'opération d'évacuation.

Les recommandations se concentrent ensuite sur les grands principes qui devraient idéalement diriger la démarche du diagnostic. Il est rappelé que « le diagnostic doit être global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques » d'une part, « et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet » d'autre part. Par ailleurs, il est recommandé de favoriser la participation des familles à la démarche, de veiller au « respect de la confidentialité, de la déontologie et du secret professionnel (secret médical en particulier) », ainsi qu'au « principe de continuité des prises en charge médicales, de la scolarité et des actions de suivi social déjà engagées ». Enfin, l'accent est porté sur la nécessité de mettre en œuvre, le cas échéant, les obligations de droit commun, notamment en matière de domiciliation, d'AME et de scolarisation.

Concernant les objectifs du diagnostic, ces derniers y sont clairement définis en ces termes : « Apporter une connaissance fine des situations, besoins et projets de chaque personne présente sur le terrain (origine géographique, parcours migratoire, présence en France, santé, scolarisation, emploi, habitat etc.) [et] avoir une vision d'ensemble des acteurs en présence (institutionnels et associatifs) [dans le but d'] élaborer des propositions pour construire des réponses pérennes et projets adaptés aux besoins, à la situation de chacune des familles ou personnes isolées et au contexte territorial ».

Enfin, le contenu du diagnostic y est détaillé dans ses deux phases, à savoir l'élaboration du diagnostic, puis, l'élaboration de propositions de solutions visant à favoriser l'accompagnement vers l'insertion des personnes dans le droit commun.

²⁰⁴ Les « Recommandations pour le cahier des charges du diagnostic global et individualisé » ont été élaborées dans le cadre du groupe de travail « Anticipation et gestion coordonnée avant l'évacuation » mis en place au sein du comité national de suivi de la DIHAL.

Si ces recommandations relatives au cahier des charges du diagnostic délivrent un cadre d'interprétation général quant à la démarche à suivre, leur impact sur le terrain demeure, en pratique, relativement limité. D'une part, ces recommandations n'ont été diffusées aux points de contact départementaux qu'à la fin du mois d'avril 2013, soit huit mois après la publication de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Or, certaines préfectures avaient déjà engagé des diagnostics sur leurs territoires, selon leurs propres interprétations et leurs propres méthodes. D'autre part, même après leur publication officielle, ces recommandations n'ont aucune valeur prescriptive pour les préfectures des départements et des régions qui demeurent libres de mettre en œuvre le diagnostic selon leur propre cadre d'interprétation et d'en adapter le contenu en fonction des situations, en conformité ou non avec le cadre d'interprétation proposé par la DIHAL.

b) La mise en œuvre des diagnostics sur les territoires

Plusieurs mois après sa publication, la grande majorité des opérations d'évacuation de squats et de bidonvilles est intervenue sans que soit établi de diagnostic. Certaines préfectures et élus locaux ont toutefois lancé des procédures qu'ils qualifient de « diagnostic » sur leurs territoires. Les formes, les acteurs sollicités et les méthodes utilisées pour réaliser les dits diagnostics diffèrent largement d'un territoire à l'autre et sont, bien souvent, très éloignés des principes que les associations et collectifs défendent.

- Des diagnostics incomplets

Sur plusieurs territoires, les associations et les collectifs de soutien locaux ont observé une mise en œuvre très incomplète du diagnostic préconisé par la circulaire du 26 août 2012 et détaillé dans le Vade-mecum de la DIHAL. Les institutions se limitent à la réalisation du « pré-diagnostic » visant à « évaluer la situation au regard de la sécurité des personnes », au détriment du diagnostic en tant que tel, portant sur la situation « de chacune des familles et des personnes isolées », « la mobilisation des acteurs publics et privés en présence ainsi que la nature et l'étendue de leur actions » et « le contexte territorial ». Or, cette phase du diagnostic permet d'envisager les mesures à mettre en place pour favoriser l'insertion des personnes évacuées dans le droit commun.

A Marseille (Bouches du Rhône)

A Marseille, l'opération d'évacuation d'un immeuble où vivaient 21 adultes et 8 enfants, le 20 février 2012, a seulement donné lieu à un « pré-diagnostic ». Tandis que le Groupement d'évaluation des campements illicites (GE2I) avait effectué un diagnostic des conditions sanitaires et matérielles du site, aucun diagnostic social n'a été mis en place. En outre, c'est sur le fondement du rapport remis par le GE2I qualifiant le risque sanitaire de « très important » que la mairie a adopté l'arrêté de péril visant l'évacuation du lieu de vie en question. Faute de diagnostic social, aucune proposition n'a été formulée pour favoriser l'accompagnement social, scolaire, sanitaire et professionnel des personnes évacuées.

A Vigneux (Essonne)

Dans le département de l'Essonne, le Préfet a demandé au CCAS et à la délégation du Secours Catholique d'aller à la rencontre des personnes installées sur un bidonville situé à Vigneux, pour établir un premier contact avec les familles. Au mois d'octobre 2012, quatre travailleurs sociaux du CCAS et deux représentants du Secours catholique se sont donc

rendus sur le bidonville de Vigneux pour rencontrer les personnes qui y étaient installées et prendre connaissance de leur situation.

Au mois de mars 2013, à l'occasion d'une réunion d'anticipation organisée en vue de l'évacuation de ce même bidonville, la délégation du Secours Catholique a questionné le Préfet sur l'établissement du diagnostic préconisé par la circulaire. Celui-ci a répondu que les informations qui avaient été recueillies par leur délégation associative et les travailleurs sociaux du CCAS en octobre 2012, soit six mois auparavant, constituait le diagnostic en lui-même. Or, ni les travailleurs sociaux, ni les représentants associatifs n'avaient connaissance que leur visite sur le terrain s'inscrivait dans le cadre du diagnostic préconisé par la circulaire. D'autre part, leur action s'était limitée à un simple recensement des occupants et à une première prise de contact. Enfin, la population installée sur le bidonville avait largement évolué depuis le recensement effectué au mois d'octobre 2012.

Dans ces conditions, et pour répondre aux oppositions formulées par le CCAS et le Secours Catholique quant à la méthode utilisée et le caractère très incomplet du dit diagnostic, le Préfet a demandé à la Croix Rouge d'effectuer un diagnostic complémentaire. Le week-end précédent l'opération d'évacuation fixée le lundi 11 mars 2013, des bénévoles de la Croix Rouge se seraient rendus sur le bidonville pour effectuer un second diagnostic.

Ce type de diagnostic, mené dans l'urgence, en dehors de tout cadre, par des bénévoles non professionnels, est bien en deçà du niveau de qualité préconisé par la Vade-mecum de la DIHAL et ne permet pas d'élaborer des solutions d'accompagnement et d'insertion adaptées à chacune des situations individuelles des habitants du bidonville.

- Des diagnostics menés en aval des opérations d'évacuation

Selon les termes de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, les préfets devront veiller « à faire établir [le diagnostic] aussi rapidement que possible »²⁰⁵. Toutefois, selon les associations et les collectifs de soutien locaux, plusieurs représentants de l'Etat ont engagé des démarches de diagnostic en aval des opérations d'évacuation.

A Grenoble (Isère)

A Grenoble, le diagnostic des personnes évacuées de deux bidonvilles situés sur le département a également été réalisé en aval des opérations d'évacuation²⁰⁶. Selon l'association Roms Action, bien que les conditions de réalisation du diagnostic n'aient pas fait l'objet d'un véritable travail de coordination des acteurs en amont, l'expérience s'est toutefois révélée plutôt positive. Les personnes évacuées ont été acheminées vers le CIAS de Grenoble où elles ont été accueillies par les travailleurs sociaux du CIAS et les agents de la DDSC.

Si les associations ont exprimé leur mécontentement quant aux conditions de mise en œuvre de ces diagnostics, caractérisées par l'urgence, elles se sont finalement jointes à l'effort et ont permis d'établir le lien entre les familles et les services institutionnels et administratifs. Les diagnostics ont donc été menés conjointement par l'ensemble de ces acteurs et chaque famille et personne isolée ont pu être reçues en entretien individuel afin d'identifier au mieux leur situation administrative et personnelle (réfèrent social, scolarisation des enfants, problèmes de santé...). Le lieu de scolarisation des enfants a notamment permis d'orienter les familles dans l'hébergement le plus approprié géographiquement.

- Des diagnostics ne menant à aucune proposition d'accompagnement vers l'insertion des personnes.

Selon la directrice du pôle « Développement de projets territoriaux » de la DIHAL, « le

205 Circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

206 Ces opérations d'évacuation ont eu respectivement lieu les 28 novembre 2011 à St Martin le Vinoux (environ 100 personnes) et le 17 décembre 2012 à Grenoble (environ 50 personnes).

diagnostic ne doit pas être une fin en soi mais le début d'un processus d'accompagnement, d'élaboration d'un projet. »²⁰⁷. Cependant, les associations et les collectifs de soutien locaux dénoncent régulièrement qu'en dépit des diagnostics réalisés en amont des opérations d'évacuation, aucune mesure d'accompagnement et d'insertion n'est formulée à l'égard des populations concernées.

A Paris

Ce cas de figure a notamment été observé sur un terrain situé au sud-est du bois de Vincennes (Paris XII) occupé par 34 personnes et évacué le 27 mars 2013.

Le jour même, la préfecture de Paris a annoncé par voie de communiqué de presse²⁰⁸ que « l'éviction des personnes avait été réalisée avec un véritable souci de prise en charge et d'accompagnement des personnes évacuées » et qu'« une solution durable d'hébergement » avait été proposée à chacune des familles. Elle précise notamment, en appui de cette affirmation, qu'« un diagnostic social mené par la BAPSA²⁰⁹ et l'association Emmaüs Coup de main a été réalisé et a permis de dresser une physionomie précise des occupants du point de vue de la scolarisation, de la santé, de l'emploi, de l'hébergement » en application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

Or, une enquête²¹⁰ publiée une semaine plus tard par Politis.fr rend compte d'une réalité très différente. S'agissant du relogement, le reportage présente notamment la situation d'un couple qui, après avoir été hébergé en hôtel durant cinq nuits, a été réorienté vers le service d'hébergement d'urgence, qui n'avait aucune place à leur proposer. En termes d'accompagnement, aucune des structures contactées par le web journal n'a été en mesure d'indiquer qui était responsable du suivi des personnes évacuées. Le Samu social et l'association Emmaüs Coup de main ont affirmé ne pas avoir les moyens nécessaires pour assurer le suivi des familles qui ont été hébergées sur plusieurs départements. Quant aux collectivités territoriales, « la préfecture de police [...] oriente vers la préfecture du Val-de-Marne, qui [...] renvoie vers la préfecture d'Île-de-France, qui indique à son tour les services de la préfecture de Seine-Saint-Denis, etc. ».

Ce type de situation interroge la pertinence du diagnostic réalisé en amont notamment concernant l'accompagnement des familles vers le droit commun.

Dans les communes de Villabé et Ormoy (Essonne)

Alors que le conseil général de l'Essonne avait commandé un diagnostic social de chacune des familles et des personnes isolées habitant sur le bidonville dit de « Moulin Galant » à la FNASAT-Gens du voyage²¹¹, aucune mesure d'accompagnement ou d'insertion n'a été formulée à l'attention des habitants du bidonville au moment de son évacuation, le 28 mars 2013.

A contre-courant de la plupart des diagnostics menés sur les territoires, celui-ci s'inscrivait dans la durée²¹². Durant trois mois, un juriste et un sociologue, tous deux roumanophones, ont travaillé en binôme sur les parcours migratoires de la centaine de familles vivant dans ce bidonville. Le diagnostic a fait l'objet d'un voyage en Roumanie, visant à comprendre les motifs de départ du pays d'origine et à prendre en compte les parcours migratoires des personnes afin de formuler des propositions les plus adaptées possibles à leur insertion sociale et professionnelle en France. Poursuivant l'objectif d'inclusion dans le droit commun de ces personnes, les questions de l'accès à l'emploi, à la scolarisation et à la santé ont fait l'objet d'une attention particulière.

207 Lien social, « Roms : entre diagnostic social et expulsion », 21 mars 2013. <http://www.lien-social.com/spip.php?article3964>

208 Préfecture de police, communiqué de presse du 27 mars 2012. http://www.politis.fr/IMG/pdf/CP_Pref_-_evacuation_campements_bois_de_vincennes_du_27_mars_2013.pdf

209 La brigade d'assistance aux personnes sans abri (BAPSA) est un dispositif de la Préfecture de Paris.

210 Politis.fr, « Après l'expulsion, les Roms face au mensonge de l'Etat », 2 avril 2013. http://www.politis.fr/Apres-l-expulsion-les-Roms-face-au_21562.html

211 Fédération nationale des associations solidaires d'actions avec les tsiganes et Gens du voyage

212 Lien social, « Roms : entre diagnostic social et expulsion », 21 mars 2013 <http://www.lien-social.com/spip.php?article3964>

Cependant, le diagnostic mené par la FNASAT-Gens du voyage, dont les conclusions avaient été présentées au conseil général, n'a pas été pris en compte pour élaborer des mesures visant à l'insertion des habitants du bidonville dans le droit commun après l'évacuation, le 28 mars 2013. Les mesures d'accompagnement se sont limitées à trois nuits de mise à l'abri en hébergement hôtelier pour quelques familles tandis que d'autres ont directement été dirigées vers le 115.

A Créteil (Val de Marne)

Dans le département du Val de Marne, la préfecture avait mandaté le groupement d'intérêt public Habitat et Intervention Sociale (GIP-HIS) pour effectuer un diagnostic des personnes installées sur le terrain dit « Castorama » à Créteil, en vue d'une prochaine opération d'évacuation. Sur les 18 familles interviewées, 7 ont été identifiées pour intégrer un dispositif d'hébergement. Ce choix s'était notamment fondé sur l'état de santé des personnes, la présence de très jeunes enfants ainsi que l'antériorité sur le territoire français (parmi les familles retenues, certaines étaient présentes en France depuis plus de 10 ans). Alors que le diagnostic social avait été finalisé quelques jours plus tôt, un incendie s'est déclaré sur le site « Castorama » le 17 décembre 2012, contraignant l'ensemble des habitants (62 adultes et 28 enfants) à quitter leur lieu de vie. Faute de proposition d'hébergement, les familles ont passé deux nuits dans leurs voitures à côté du terrain. Le 19 décembre 2012, après qu'une délégation de la préfecture se soit rendue sur place pour faire un état des lieux avec les services de secours, quelques nuits d'hôtels ont été proposées par le Samu social. De nombreuses personnes sont cependant restées sans solution faute de place au 115.

Malgré le diagnostic, aucune démarche de suivi n'a été engagée par la préfecture auprès des familles, y compris celles qui avaient été retenues pour intégrer un hébergement. Les familles n'ont eu d'autre choix que de repartir à la recherche de nouveaux lieux de vie dans le département et tout recommencer à zéro.

- Des diagnostics suivis de propositions d'accompagnement dans le droit commun : vers un processus de sélection des familles ?

Sur certains territoires, des diagnostics sont réalisés en vue de formuler des propositions d'accompagnement des personnes vers le droit commun. Cependant, plusieurs associations et collectifs de soutien locaux déplorent que ces propositions ne concernent pas, la plupart du temps, l'ensemble des personnes présentes. Souvent, seule une minorité se voit offrir la possibilité de bénéficier des mesures d'accompagnement et d'insertion mises en place.

Dans la communauté urbaine Nantes Métropole

La situation sur le territoire de Nantes Métropole reflète bien la crainte partagée par un grand nombre d'associations militantes, selon laquelle le diagnostic permettrait « de faire un tri entre les [personnes supposées] intégrables, qui pourront bénéficier d'une solution de relogement, et les autres »²¹³, qui seront évacuées sans qu'aucune solution alternative ne leur soit proposée.

En effet, la préfecture de Nantes a mandaté les associations Une famille un toit et Saint Benoit Labre (via ses services dédiés aux Roms: Actaroms et la Permanence Chaptal) pour effectuer les diagnostics sur ce département. Or, suite à la mise en œuvre de diagnostics sur trois sites (dont deux situés à Nantes et un à Rezé) où vivaient 55 familles, seules quatre familles ont pu intégrer un dispositif d'insertion par le logement. Ce nombre, qualifié de

²¹³ Le Canard social, « Roms : le rôle et la pratique des travailleurs sociaux mis en cause », 9 avril 2013.

« notoirement insuffisant » par le Collectif Romeurope 44, semble confirmer la thèse d'une sélection des familles selon des critères d' « intégrabilité ». En outre, dans une interview au Canard social²¹⁴, l'une des responsables de l'association opératrice Saint Benoit Labre justifie la forme de sélection que revêt le diagnostic réalisé par son association en ces termes : « Ce n'est pas possible de mettre tout le monde en logement social. Et c'est pareil pour tout dispositif social, il y a une sélection ».

En avril 2013, l'évacuation de huit familles installées sur un terrain à Saint Herblain avait donné lieu à un diagnostic social mené par Actaroms. Dans un premier temps, deux familles avaient été retenues pour intégrer un dispositif d'insertion. Finalement, l'une d'entre elles a été rejetée suite à l'interpellation policière du père, alors qu'il ferrailait dans une déchèterie. Pourtant, les enfants de cette famille présentaient d'importants problèmes de santé nécessitant un suivi très particulier. L'unique famille retenue, quant à elle, est hébergée par le 115 en attendant une solution plus pérenne.

Dans la communauté urbaine de Bordeaux (CUB)

Sur le territoire de la CUB, des diagnostics sont, dans certains cas, menés en amont des opérations d'évacuation.

Le diagnostic se décline en plusieurs phases. Dans un premier temps, la police aux frontières (PAF) établit un « pré-diagnostic » portant sur la situation des personnes au regard du droit au séjour et du système de traitement des effractions constatées (STIC). La PAF transmet ensuite à la DDCS la liste des personnes qui ne sont ni en situation irrégulière sur le territoire au regard du droit au séjour, ni recensées dans le Système de traitement des infractions constatées (STIC). La DDCS valide cette liste puis la transmet au Centre d'Orientation Sociale (COS), l'association mandatée par la préfecture pour effectuer le diagnostic social en tant que tel. Enfin, le COS remet les résultats de son diagnostic à la DDCS qui opère un dernier filtre avant de transmettre à la préfecture qui décide, *in fine*, quelles seront les personnes autorisées à intégrer le dispositif d'insertion de la MOUS.

En novembre 2012, l'opération d'évacuation d'un squat situé dans la commune de Lormont avait donné lieu à la mise en œuvre d'un diagnostic social quelques jours auparavant. A l'issue de l'opération d'évacuation, des places d'hébergement temporaire d'une nuit ont été proposées aux familles avec enfants exclusivement et une famille a été retenue pour intégrer le dispositif de la MOUS, soit 5 personnes sur 30. Sur le territoire de l'agglomération bordelaise, la saturation du dispositif de la MOUS impacte directement le processus de sélection des personnes qui en bénéficient. Selon les associations locales, les personnes sélectionnées le sont de manière « presque anecdotique » ce qui génère beaucoup d'incompréhension parmi les familles.

Le plus souvent, les critères observés lors du diagnostic sont les cinq suivants : la maîtrise de la langue française, l'ancienneté sur le territoire français, la situation vis-à-vis de l'emploi, la scolarisation des enfants et le projet de vie. A ces derniers peuvent s'ajouter d'autres, en fonction des opérateurs mandatés par les collectivités territoriales ou les collectivités territoriales elles-mêmes. Ainsi, les travailleurs sociaux de l'association Saint Benoit Labre se sont également intéressés à la santé et aux antécédents judiciaires des personnes.

IV. L'accompagnement et l'insertion dans le droit commun

A partir des diagnostics menés, la circulaire recommande aux préfets d'identifier « les dispositifs d'insertion à organiser », en « utilisant prioritairement les moyens de droit commun ». Ces dispositifs sont censés permettre l'accès au droit commun des personnes

²¹⁴ *Ibidem*.

vivant en situation de grande précarité en matière de scolarisation, de santé, de logement et d'insertion professionnelle.

La circulaire du 26 août 2012 distingue les mesures à prendre à court terme (pour répondre aux situations d'urgence) et les actions à mener à moyen-long terme pour accompagner l'insertion dans le droit commun. Si elle préconise de recourir à des solutions d'hébergement temporaires à court terme, elle indique qu'une action plus suivie devrait être déployée à moyen-long terme dans l'objectif de « stabiliser transitoirement les personnes concernées pour favoriser leur insertion ». A ce titre, « l'aménagement d'un site d'accueil provisoire ou d'autres solutions d'hébergement adapté » pourraient être envisagés. Dans son Vade-mecum, la DIHAL apporte un certain nombre de précisions quant aux dispositifs d'insertion susceptibles d'être mis en œuvre, qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une MOUS ou non. La DIHAL précise qu'il s'agit, « à travers un accompagnement pluridisciplinaire, de mettre un terme à l'errance par l'insertion ». L'objectif est donc de mettre en place un « travail pluridisciplinaire à l'inclusion sociale » en matière d'« hébergement/logement, emploi, santé, scolarisation, [et] apprentissage de la langue ». Les préfets disposent de plusieurs ressources pour financer ces dispositifs. La circulaire du 26 août 2012 indique qu'il convient de mobiliser en priorité les moyens de droit commun « qui, pour l'Etat, sont les crédits affectés aux politiques d'hébergement et de logement, de l'immigration (dispositif du Fond européen d'intégration), les mesures des politiques de l'emploi et de l'éducation nationale, et celles de l'accompagnement sanitaire et social ». Dans ce cadre, le gouvernement a dégagé de nouveaux crédits dédiés au financement des mesures d'accompagnement des personnes vivant dans des « campements illicites ». Par ailleurs, la circulaire du 26 août 2012 incite également les préfets à mobiliser les fonds européens, le Fonds européen de développement régional (le FEDER)²¹⁵ ainsi que le Fonds social européen (FSE)²¹⁶.

a) Les dispositifs d'accompagnement et d'insertion

Les projets d'accompagnement et d'insertion évoqués dans la circulaire du 26 août 2012 et dans le Vade-mecum de la DIHAL ne sont pas une nouveauté. Si la circulaire incite et encourage les préfetures de département et de région à s'engager dans ce type de projets, de nombreuses expériences ont déjà été menées dans ce sens au cours des vingt dernières années.

Plusieurs collectivités (mairies, conseils généraux, conseils régionaux) se sont mobilisées, souvent à l'initiative d'associations ou de collectifs locaux, pour développer des dispositifs d'accompagnement et d'insertion à destination des personnes vivant en bidonvilles sur leur territoire.

Dans la plupart des cas, ces dispositifs ont été mis en place dans l'urgence, pour répondre aux situations de crises sanitaires et sociales (insalubrité, incendie, etc.). Les dispositifs mis en place visent, pour la plupart, à permettre une insertion par le logement aux familles qui en bénéficient et, à travers un accompagnement social global, à favoriser l'accès au droit commun. Ces projets sont portés conjointement par les institutions et les associations. En pratique, les collectivités mandatent un ou plusieurs opérateurs (le plus souvent issus du milieu associatif) pour être en charge du suivi et de la mise en œuvre des projets.

Les dispositifs d'insertion mis en place peuvent prendre des formes diverses. Ils peuvent s'inscrire dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, d'un accord ou d'une convention d'occupation entre les différents partenaires, etc. Ils peuvent viser l'insertion des populations par un domaine ciblé (insertion par le logement, par l'emploi, etc.) ou s'inscrire dans une approche intégrée pluridisciplinaire recouvrant l'ensemble des domaines concourant à l'insertion des personnes.

²¹⁵ Le Fonds européens pour le développement régional (FEDER) est un fond qui vise à renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union européenne afin de réajuster les déséquilibres régionaux. Le FEDER soutient, entre autres, le développement économique des zones urbaines en difficultés. Il a récemment été modifié, par la circulaire du 16 mars 2011, pour s'ouvrir au financement des logements de communautés marginalisées.

²¹⁶ Le Fond social européen (FSE) soutient des projets pour l'emploi et vise en priorité à : adapter les travailleurs et les entreprises aux évolutions économiques, favoriser le retour et le maintien dans l'emploi, intégrer les personnes défavorisées et lutter contre les discriminations dans l'emploi, améliorer le système d'éducation et de formation, promouvoir les partenariats et renforcer la capacité des services publics, des partenaires sociaux et des ONG en matière d'accès au marché du travail.

Concernant la mise en œuvre pratique des dispositifs d'accompagnement et d'insertion, la circulaire du 26 août 2012 encourage notamment, « lorsque le partenariat local est suffisamment construit [...] de recourir à la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ».

Développée par la loi du 31 mai 1990 pour la mise en œuvre du droit au logement, la MOUS vise à réunir les différents acteurs du programme aussi bien associatifs qu'institutionnels pour assurer le suivi et l'évolution des opérations tout au long du projet. Son objectif est de favoriser la production d'un logement adapté aux caractéristiques des ménages en situation de cumul de difficultés sociales, économiques et d'appropriation d'un logement afin de déclencher un processus d'insertion sociale par le logement. La MOUS finance l'ingénierie liée à la production du logement adapté (qu'il soit créé en offre nouvelle ou adapté dans un parc déjà existant), dans les phases sociale, immobilière et techniques.

La MOUS est une démarche associant localement des équipes pluridisciplinaires (action sociale et logement) pour concevoir et mettre en œuvre des « solutions logements » adaptées aux besoins de personnes défavorisées. Elle est généralement ciblée sur des ménages marginalisés nécessitant une action d'insertion considérée comme spécifique. Elle suppose la mobilisation de toutes les solutions (juridiques et financières) envisageables pour assurer le volet technique (produire des logements adaptés à la situation des personnes concernées) et le volet social (accompagnement du ménage).

La mise en place du dispositif se décline alors en plusieurs étapes. Dans un premier temps, il s'agit de procéder à la recherche ou à la construction des logements. Selon les dispositifs, il s'agit de mobil-homes, de caravanes, de constructions en préfabriqué ou de logement dans le diffus. Par la suite, les personnes sélectionnées pour intégrer le dispositif prennent connaissance et s'installent dans les lieux. Souvent, elles souscrivent au respect d'un certain nombre de règles (entretenir des lieux, conditions de visites, etc.). De plus, des locaux collectifs peuvent également être mis en place pour accueillir des événements, les entretiens avec les travailleurs sociaux ou encore pour la mise en place et l'utilisation de machines à laver, sanitaires et douches en commun selon la conception du projet.

Lorsqu'elles ont emménagé dans leurs foyers, les familles bénéficient d'un accompagnement individualisé vers le droit commun et notamment vers l'emploi, la scolarisation, la santé mais aussi pour obtenir une aide juridictionnelle ou se défendre par rapport aux mesures administratives et juridiques prises à leur encontre (OQTF, etc.). La MOUS peut amener à la mise en place de différents types de projets d'insertion (villages d'insertion, terrains conventionnés, etc.).

Il ne s'agit pas ici de détailler l'ensemble des expériences menées mais d'en montrer la diversité au travers de quelques exemples de projets d'insertion mis en œuvre.

Pionnier des villages d'insertion, le village « Satu Nou », situé dans la commune d'Aubervilliers en Seine Saint Denis (93), a été mis en place en 2007, pour répondre à une situation d'urgence dans un bidonville. Une vingtaine de familles a eu accès à un mobil-home sur un terrain surveillé et a bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi et le logement. Alors qu'il était restreint aux familles dites Roms pendant quatre ans, celui-ci s'est récemment ouvert à d'autres populations en situation de grande précarité.

D'autres villages d'insertion ont vu le jour, principalement en Ile-de-France, sur le même modèle (Bagnolet, Montreuil, Saint Ouen, Saint Denis)²¹⁷.

En octobre 2009, un incendie dans un squat situé à Bordeaux a précipité la mise en place d'une MOUS par les autorités publiques. Officiellement lancée en 2010, la MOUS souhaite rassembler les services de l'Etat, de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), des mairies concernées, du conseil général de la Gironde, de la région Aquitaine, les associations, les

217 Concernant les dispositifs d'insertion mis en place dans la région Ile-de-France, le CDNH Romeurope a publié le 30 janvier 2012 un « Etat des lieux provisoires des expériences d'hébergement et de logement d'habitants des squats et des bidonvilles » : http://romeurope.org/IMG/pdf/Rapport_habitat_IDF_DEF-2.pdf

CCAS, les centres sociaux et des structures d'insertion par l'activité économique²¹⁸. En pratique, seuls les services de l'Etat, de la CUB, des mairies concernées et, dans une moindre mesure, les associations, sont impliqués. La MOUS est cofinancée par l'Etat, la CUB et la mairie de Bordeaux. L'opérateur de la MOUS, en charge des diagnostics et de l'accompagnement des familles, a été mandaté par la préfecture : il s'agit d'une association, le Centre d'orientation sociale (COS). Au départ, vingt huit familles ont été retenues pour le projet d'insertion qui s'articule autour de trois axes : l'accès au logement, l'accompagnement social et l'insertion professionnelle. La sélection des bénéficiaires se fonde sur une évaluation des familles selon plusieurs critères : « l'employabilité, la capacité à communiquer, la volonté d'intégration et de ne pas avoir commis d'actes délictueux »²¹⁹. Aujourd'hui, la MOUS accueille désormais 40 familles (au sens de la famille nucléaire, ce qui équivaut à une centaine de personnes). Chaque année, la MOUS oriente son action sur un domaine spécifique. En 2013, l'accent a été mis sur l'accès à l'emploi, mettant à l'écart les personnes ayant une faible « employabilité », telles que les personnes âgées ou malades. Dans son ensemble, le dispositif est saturé, ce qui conditionne et restreint l'accompagnement des familles mobilisées.

En 2011, un lieu d'accueil et d'insertion a été mis en place dans le Val de Marne pour accueillir une partie des habitants des bidonvilles insalubres d'Orly et de Villeneuve le Roi (92 personnes sur 150 ont été sélectionnées pour intégrer le dispositif). Cofinancé par le conseil régional Ile-de-France, le conseil général du Val de Marne, le FEDER et le FSE, le dispositif repose sur un partenariat entre les associations et les institutions²²⁰. Le terrain, mis à disposition par la mairie d'Orly pour une durée de trois ans, accueille 17 familles. Celles-ci ont participé aux travaux de construction « de maisons en kit pour Bâtiment à Basse Consommation ». Chaque maison dispose d'un espace cuisine avec évier et deux plaques électriques, ainsi que d'une salle de bain avec douche, lavabos et toilettes. Des boîtes aux lettres individualisées ont également été mises à disposition des familles pour leur permettre d'avoir une domiciliation administrative. Depuis le 15 décembre 2011, les familles ont toutes intégré leurs habitations et bénéficient d'un accompagnement social personnalisé visant leur inscription dans le droit commun.

En octobre 2011, la communauté urbaine de Strasbourg (CUS) a mis en place un espace temporaire d'insertion baptisé « l'Espace 16 »²²¹. L'Espace 16 est localisé sur un terrain de CUS situé au cœur du centre ville (à proximité de la gare) et proche des transports en commun, des services et des lieux de vie nécessaires pour engager l'insertion. Financé intégralement par la municipalité de Strasbourg, l'Espace 16 est composé de 26 caravanes et d'un espace sanitaire comprenant des toilettes, des douches, des machines à laver et une salle de réunion. Lorsqu'elles intègrent le dispositif, les familles signent un contrat précisant les objectifs d'insertion et les règles de fonctionnement de cet espace collectif. Le projet d'insertion de l'Espace 16 porte sur plusieurs aspects : l'organisation de la vie quotidienne du lieu d'accueil (définition collective des règles de fonctionnement du site et des codes de bonne conduite dans la relation entre les familles à travers un Conseil de vie sociale), la santé (prévention, sensibilisation et information relative au système de santé français), l'éducation (un suivi scolaire a été mis en place entre les enseignants, les parents et les associations locales) et l'apprentissage de la langue (des cours de français langue étrangère sont dispensés). Les familles bénéficient d'un soutien alimentaire mis en place en partenariat avec les Restos du cœur et des activités de loisirs leur sont régulièrement proposées. En 2013, l'Espace 16 s'est agrandi pour accueillir davantage de familles.

218 Une présentation officielle de la MOUS concernant les citoyens européens bulgares ou roumains en squat sur l'agglomération bordelaise: <http://amitel.free.fr/mous/spip.php?rubrique26>

219 Présentation du projet par le Centre d'Orientation Social (COS)

220 Pour en savoir plus : <http://www.habitats-solidaires.fr/Orly-Village-temporaire-d-accueil>

221 Pour en savoir plus : <http://goodpracticeroma.ppa.coe.int/fr/pdf/180>

Certains projets choisissent de privilégier directement un logement dans le diffus pour les familles. Ainsi, à Grenoble, l'association Roms Action et les collectivités locales (conseil général, communauté de communes, etc.) ont mis en place un dispositif d'insertion par l'accès au logement dans des appartements dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage.

b) L'évaluation des dispositifs d'insertion et d'accompagnement mis en place

Les projets d'insertion, bien qu'ils permettent à des familles en situation de grande précarité d'accéder à une certaine stabilité, présentent plusieurs difficultés.

L'urgence qui, dans la plupart des situations, caractérise la mise en place, voire la conception même du projet d'insertion, ne permet évidemment pas de prendre en considération l'ensemble des éléments permettant la réussite du projet.

De plus, ils ne concernent généralement qu'une petite partie de la population vivant en squat ou bidonville sur un territoire donné. Dans la plupart des cas, une procédure de sélection a été mise en place. Cette procédure, souvent opaque avec des critères aléatoires, crée une distinction entre les personnes considérées comme « intégrables » et les autres, contraintes de trouver d'autres solutions toujours plus précaires. Or, celles qui n'ont pas été sélectionnées sont susceptibles d'être visées par des procédures d'évacuation de leurs lieux de vie. En contradiction avec les revendications des membres du Collectif Romeurope, la sélection préalable des bénéficiaires exclut une partie de la population des squats et des bidonvilles de l'accompagnement vers le droit commun.

En outre, la persistance de difficultés d'accès au droit commun pour les populations intégrées dans des dispositifs d'insertion interrogent leur efficacité en termes d'accompagnement et d'insertion. Le maintien des mesures transitoires est un frein majeur dans l'accès au droit commun. Dans le cadre des projets d'insertion, l'insertion professionnelle des bénéficiaires se heurte aux rigidités procédurales imposées par le régime transitoire auquel sont soumis les citoyens roumains et bulgares. La question de la sortie des dispositifs est ainsi problématique dans la mesure où, malgré l'accompagnement mis en place, les personnes ne parviennent pas à accéder au marché du travail.

Si la mise en place de projets d'insertion remonte maintenant à plusieurs années, il n'existe pas ou très peu de rapports d'évaluation de ces derniers. En l'absence d'évaluation approfondie, il est difficile d'apprécier leur impact, notamment en termes d'inclusion dans le droit commun des personnes bénéficiaires. Afin de disposer d'une vision globale des éléments de succès mais surtout des éléments de blocage et d'échec au sein de ces projets, l'évaluation des dispositifs d'insertion mis en œuvre au cours des dernières années s'avère nécessaire afin de construire des projets en adéquation avec les besoins et attentes des intéressés.

La MOUS mise en place à Montreuil en 2010 a amené à la création de plusieurs lieux d'accueil sous le modèle du village d'insertion (sites de la Montagne pierreuse, Pierre de Montreuil, le squat de la Fraternité et le Pavillon). Suite à une demande émanant du conseil municipal de la ville, une mission d'évaluation « de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale « Roms » » a été instaurée et un rapport de cette mission a été publié en juin 2012²²². Celui-ci met en avant les difficultés de mise en œuvre du projet, plus particulièrement concernant les sorties du dispositif vers le droit commun.

Le Premier Ministre a confié, le 24 octobre 2012, à quatre inspections générales (les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'éducation nationale et de la recherche et de l'environnement et du développement durable) une mission d'« évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements ». Au moment où ce rapport est rédigé, la mission d'évaluation des inspections est en cours.

222 Rapport accessible en ligne : http://montreuil-autrement.fr/wp-content/uploads/2012/07/21_RAPPORT_MIEM_11340010204596.pdf

c) L'articulation des acteurs dans les dispositifs d'accompagnement et d'insertion

Comme nous avons pu le voir au travers des projets présentés précédemment, une grande diversité d'acteurs s'articule autour des dispositifs d'accompagnement et d'insertion.

- Les associations et les collectifs de soutien locaux

Les acteurs de la société civile, associations et collectifs de citoyens locaux, mobilisés sur la problématique des squats et des bidonvilles, développent de nombreuses activités visant à favoriser l'accompagnement et l'accès au droit commun des populations concernées. A côté des actions sociales et caritatives menées par les associations, des initiatives sont mises en place par des collectifs de citoyens venant d'horizons différents (citoyens engagés, artistes, architectes, etc.). Au-delà des actions qu'ils mènent directement avec et pour les habitants des squats et des bidonvilles, les associations et les collectifs locaux ont également un rôle d'alerte concernant les situations d'urgence sociale auxquelles ils sont confrontés. A ce titre, ils interpellent régulièrement les acteurs publics (les élus locaux, les préfetures de département et région, les services déconcentrés de l'Etat, etc.) sur les entraves à l'accès au droit commun des populations qu'ils accompagnent et les manquements de l'Etat dans ses obligations vis-à-vis de ces personnes. Ils ont une connaissance approfondie des situations de chaque famille et ont surtout établi des relations de confiance avec les habitants. Cette proximité est primordiale pour réfléchir aux projets potentiels à mettre en place. Ainsi ils se mobilisent également pour apporter des propositions de projets aux collectivités et élus afin de changer de regard et montrer que des solutions existent pour intégrer ces familles.

- Les acteurs publics

Face à ces sollicitations, les acteurs publics peuvent adopter plusieurs postures. Une partie d'entre eux sont volontaires et s'impliquent dans l'accompagnement et l'insertion des habitants vivant dans des squats et des bidonvilles sur leur territoire. D'autres ne souhaitent pas engager d'action d'accompagnement et d'insertion de ces populations sur leur territoire et s'engagent dans des procédures d'évacuation des squats et des bidonvilles sans mesure d'accompagnement de leurs habitants. Certains, fortement opposés à leur présence sur le territoire, n'hésitent pas à multiplier les barrières à leur accès au droit commun (refus de scolarisation, refus de domiciliation postale, etc.) Enfin, des acteurs publics adoptent une attitude passive et laissent la situation se dégrader, au mépris de l'urgence sociale et des risques encourus par les populations vivant dans des conditions d'insalubrité et de dangerosité élevées.

En outre, il existe souvent des divergences voire des contradictions de points de vue entre les différents acteurs publics (les élus locaux d'une part et les préfetures de département et de région d'autre part). Or, ces oppositions sont susceptibles d'engendrer de nombreux blocages dans l'accompagnement et l'insertion des populations vivant dans des habitats de fortune qui implique une action globale fondée sur la coordination de l'ensemble des acteurs en présence.

Ainsi, dans la communauté urbaine Nantes Métropole (Loire Atlantique), la recherche de solutions concertées se retrouve paralysée par les contradictions entre les différents échelons territoriaux de l'administration publique décentralisée.

Ainsi, on observe de fortes contradictions entre le discours du sous-préfet de Loire Atlantique désigné point de contact départemental pour la DIHAL et l'adjoint au maire de

Saint Herblain, l'une des communes qui dénombre le plus grand nombre de « campements illicites » sur ce département²²³. Tandis que le premier a exprimé sa volonté d'accompagner davantage de personnes dans un processus d'insertion dans le droit commun, notamment par l'accès au logement et au travail²²⁴, le second a réaffirmé quelques semaines plus tard sa volonté de procéder à l'évacuation de l'ensemble des terrains présents sur sa commune, sans évoquer aucune anticipation ni mesure d'accompagnement.

De fait, la préfecture de Loire-Atlantique demeure largement dépendante de la volonté des collectivités locales de poursuivre ou non ce type de démarches. Si les villes de Nantes et de Rezé ont accepté d'engager des démarches d'insertion par le logement pour quelques personnes sur leurs territoires, la commune de Saint Herblain s'y refuse.

Sans véritable coordination des acteurs, notamment des collectivités locales, l'engagement des élus concernés dans des projets d'accompagnement et d'insertion apparaît souvent très timide, voire inexistant. Souvent, les élus locaux concernés par la problématique des bidonvilles sur leurs territoires se retrouvent largement seuls et peinent à mobiliser la solidarité de leurs homologues, qui ne se sentent pas directement concernés par ces questions.

Au-delà de l'isolement de certains élus face à ces problématiques, d'autres difficultés ont pu toucher les élus locaux désireux de mettre en œuvre des projets d'insertion sur le territoire de Nantes Métropole. Le cas de figure de la commune Le Cellier est révélateur de ce type de difficultés.

Suite à l'arrivée d'une centaine de personnes chassées par les forces de police de Nantes en juin 2011, une négociation entre la mairie et des associations locales a permis la mise en place d'une convention d'occupation et d'hébergement précaire pour accueillir une quarantaine de personnes sur un terrain municipal. Des désaccords sont rapidement intervenus entre les associations impliquées et la mairie, notamment concernant les nombreux interdits mentionnés dans la convention (interdiction de s'absenter ou de recevoir la famille sans autorisation, interdiction de ferrailer, de chiffonner ou de mendier etc.). Bien que certaines de ces mesures aient été atténuées par la suite, la persistance de désaccords entre les différents acteurs du projet concernant la manière d'accompagner les familles vers l'insertion a engendré de nombreuses difficultés dans sa mise en œuvre.

A Marseille, suite à l'évacuation, le 30 août 2012, des familles roumaines qui vivaient dans un bidonville situé dans la technopole de Château-Gombert, le maire de Gardanne a accepté d'accueillir 81 des personnes évacuées dans sa commune. Pour ce faire, il a réquisitionné une ancienne houillère servant de terrain d'entraînement aux sapeurs-pompiers sur laquelle il a installé des sanitaires et des poubelles. La commune de Gardanne n'ayant pas la capacité pour accueillir l'ensemble des personnes évacuées sur le territoire des Bouches du Rhône, le maire avait sollicité l'ensemble des communes de l'arrondissement de Marseille afin que chacune accueille une partie des familles évacuées et puisse mettre en œuvre des mesures d'accompagnement adaptées au niveau local. Cependant, aucune des communes voisines n'a donné suite à cette proposition.

En l'absence de solidarité entre les collectivités au niveau local, l'accueil des familles apparaît difficile à mettre en œuvre, malgré le volontarisme de certaines.

Dans le Bas-Rhin, les processus de concertation des acteurs visant à améliorer la situation des citoyens roumains et bulgares vivant en situation de grande précarité semblent se limiter aux bidonvilles situés sur les terrains dont la Ville de Strasbourg est propriétaire. Tandis que la CUS a engagé des moyens pour l'amélioration des conditions de vie et l'accompagnement vers l'insertion sociale des familles installées sur les terrains dont elle

223 Sur les 1200 personnes vivant en bidonville dans la communauté urbaine de Nantes Métropole, la moitié se concentre sur le territoire de la commune de Saint Herblain.

224 Celui-ci avait déclaré, lors de la réunion de la plateforme d'échange de bonne pratique entre les associations qui s'est tenue fin janvier 2013, que le nombre de quatre familles sélectionnées pour intégrer le processus d'insertion sur la base d'un diagnostic réalisé par Actarom (l'association mandatée par la Préfecture) était notablement insuffisant.

est propriétaire, aucun dispositif n'est mis en place pour les personnes installées sur les terrains dont l'Etat est propriétaire. Cette différence de traitement est emblématique des blocages liés aux divergences de positions adoptées par les différents acteurs publics, ici entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et la Préfecture du Bas Rhin, empêchant la mise en œuvre de solutions globales pour l'ensemble des occupants sans titre vivant dans ce département.

- Les habitants des squats et des bidonvilles

Les réflexions menées sur les différents territoires autour des perspectives d'accompagnement et d'insertion des citoyens de l'UE vivant en situation de très grande précarité rassemblent une grande diversité d'acteurs des secteurs publics et privés. Toutefois, il est très rare que les populations vivant dans les bidonvilles soient conviées à y prendre part. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 enjoint pourtant les préfets à être « vigilant au dialogue, avec les personnes présentes dans les campements comme avec les riverains du camp, et plus généralement à l'information du public sur les mesures mises en place ». En outre, dans son Vade-mecum, la DIHAL précise bien que le dispositif de pilotage départemental doit réunir « les services de l'Etat concernés [...], les opérateurs [...], les collectivités locales [...], les associations engagées dans les actions d'insertion [ainsi que] des représentants des populations concernées ». Elles sont les mieux placées pour rendre compte des blocages auxquelles elles sont confrontées quotidiennement dans l'accès au droit commun et faire part de leur besoin en lien avec leurs projets de vie. Pourtant, elles ont rarement la possibilité d'être entendues. Si elles sont exceptionnellement conviées à participer aux différents espaces de travail mis en place sur les territoires, il arrive également que celles-ci se voient explicitement refuser la participation à ces espaces de dialogue. Cette situation a notamment été constatée lors d'une réunion de travail mise en place par le Préfet de la Région Nord Pas-de-Calais. Organisée à la demande du Collectif Solidarité Rom de Lille métropole, cette réunion visait à « trouver une solution convenable pour les « expulsés » du mois d'août pour assurer ultérieurement une transition vers des solutions plus durables »²²⁵. Or, le Préfet s'est opposé à la présence d'un représentant des personnes évacuées au sein de la délégation du Collectif, au motif contradictoire qu'il s'agissait d'une réunion de travail sur le relogement.

- Le rôle des services déconcentrés de l'Etat dans l'accès au droit commun

Comme le stipule la circulaire interministérielle du 26 août 2012, il est nécessaire de mobiliser les services de l'Etat et ses opérateurs afin de dégager des mesures d'accompagnement dans l'ensemble des domaines concourant à l'insertion des personnes vivant en « campement illicite ». Le concours des services déconcentrés de l'Etat constitue un levier essentiel dans l'accès au droit commun. En matière de scolarisation, la circulaire indique que les services de l'Education nationale doivent mener « des actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements ». En matière de santé, ce sont les agences régionales de santé (ARS) qui sont chargées de « mettre en place des actions permettant de favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile ». En matière d'accès à l'emploi, les unités territoriales des DIRECCTE doivent notamment veiller « à ce que l'instruction des demandes d'autorisation de travail soit menée [...] dans les délais les plus courts possibles ». Suite à la publication de la circulaire du 26 août 2012, certains services déconcentrés de l'Etat se sont saisis de la problématique de l'accès au droit commun des populations vivant

²²⁵Communiqué de presse du Collectif Solidarité Roms de Lille Métropole, « 200 expulsées attendent une solution depuis 33 jours alors que la pluie et le froid arrivent. », 12 septembre 2012.

en « campement illicite ». En septembre 2012, le Président de la Conférence Régionale de la Santé et de l'Autonomie d'Ile-de-France a interpellé l'ARS d'Ile-de-France quant aux actions à mettre en œuvre dans le cadre de l'application de la circulaire du 26 août 2012, notamment concernant la prévention des situations de rupture du suivi médico-social provoquées par les opérations d'évacuation « non anticipées » en Ile-de-France. Suite à cette sollicitation, l'ARS d'Ile-de-France a détaillé les actions qu'elle menait auprès de ces populations et soumis plusieurs propositions d'actions à mettre en œuvre parmi lesquelles : proposer à des opérateurs spécialisés (centres de santé, services PMI, etc.) d'assurer le volet sanitaire des diagnostics mis en œuvre ; soutenir la mise en œuvre d'action de prévention et de soins par les associations de proximité en lien avec les CCAS et les services de PMI, promouvoir les démarches d' « aller vers » et de développement de travail en réseau, croisant approches médicales, psychologiques et sociales, etc.

Toutefois, ces engagements de principe ne se sont pas concrétisés sur le terrain. Les membres du Collectif Romeurope présents dans la région Ile-de-France dénoncent régulièrement les opérations d'évacuation non anticipées, sans diagnostic sanitaire des populations évacuées, provoquant des ruptures dans les parcours de soins et rendant très compliqué le suivi des mesures d'accompagnement mises en place.

En avril 2013, le Collectif Romeurope a interpellé par courrier l'ensemble des dispositifs déconcentrés de l'Etat concernés par la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012 (les Rectorats d'académie, les directions régionales et interdépartementales de l'hébergement et du logement (DRIHL), les direction régionales de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), les direction régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), et les agences régionales de santé (ARS) afin de connaître les actions mises en œuvre pour favoriser l'accès au droit commun des populations des « campements illicites ». Au moment où le rapport est écrit, plusieurs réponses nous sont parvenues. La DIRECCTE du Bas Rhin dans un courrier adressé au Collectif détaille les dispositifs mis en place avec un comité de pilotage et une procédure simplifiée concernant l'accès aux Contrats Uniques d'Insertion (CUI). A ce stade les associations et collectifs de soutien ne sont pas mentionnés dans ces dispositions mises en œuvre qui rassemblent les services de l'Etat et les partenaires locaux. Pourtant, comme le préconise les textes législatifs et la circulaire, l'entrée par le droit commun doit systématiquement être privilégiée. Or, l'accès aux droits demeure une difficulté majeure pour ces populations précaires. Dans une décision datant du 21 janvier 2013, le Comité européen des droits sociaux a condamné la France pour violation manifeste des droits des populations dites Roms notamment concernant l'accès à la santé, à la scolarisation et à un logement²²⁶.

226 Décision du Comité des droits sociaux http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC67Merits_fr.pdf

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) – **ASEFRR** (Association de Solidarité en Essonne avec les familles roumaines et rroms) – **Association Solidarité Roms de Saint-Etienne** – **CCFD-Terre Solidaire** (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement) – **LA 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** – **Habitat-Cité** – **Hors la Rue** – **LDH** (Ligue des Droits de l'Homme) – **MDM** (Médecins du Monde) – **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) – **PU-AMI** (Première Urgence- Aide Médicale Internationale) – **ROMAQUITAINE** – **Rencontres tsiganes** – **RomActions** –

Romeurope 94 – **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 pour la promotion et la reconnaissance des droits des Tsiganes et des Gens du voyage d'Ile-de-France)

Et le Comité de soutien de Montreuil, le Comité de soutien 92 Sud, le Collectif nantais Romeurope, le Collectif de soutien aux familles rroms de Roumanie, le Collectif Rroms des associations de l'agglomération lyonnaise, le Collectif Romyvelines, le Collectif de soutien aux familles rroms de l'agglomération orléanaise, le Collectif des sans-papiers de Melun, Collectif solidarité Roms Lille Métropole, le Collectif Solidarité Roms Toulouse, Collectif de soutien aux familles Rroms de Noisy le Grand, Collectif de Soutien aux Rroms du Val Maubuée.



Romeurope



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