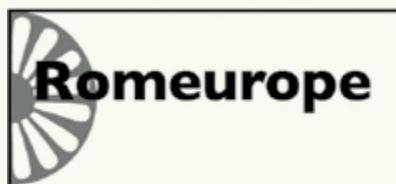




LE DROIT
ET LES FAITS
Rapport national
d'observatoire **2014**
COLLECTIF NATIONAL
DROITS DE L'HOMME
ROMEUROPE



Ce rapport a été réalisé grâce au soutien de



Comité de pilotage CNDH ROMEUROPE

Alexandre LE CLEVE, Laurent EL GHOZI, Philippe GOOSSENS

Coordinateur du rapport

Louis BOURGOIS

Auteurs

Louis BOURGOIS, Clotilde BONNEMASON, Manon FILLONNEAU

Appui technique et scientifique

Mathilde ARCHAMBAULT (Hors la Rue), Olivier PEYROUX, Lise FARON (Cimade), Catherine FRAPARD (Médecins du Monde), Florian HUYGUE (Fondation Abbé Pierre), Guillaume LARDANCHET (Hors la Rue), Antoine MATH, Michèle MEZARD, Mathieu QUINETTE (Médecins du Monde), Marie ROTHHAHN (Fondation Abbé Pierre), Claire SABAH (Secours Catholique), Lisa TAOUSSI (Fondation Abbé Pierre)

Contributeurs

ont contribué à ce rapport l'ensemble des organisations membres du CNDH Romeurope, ainsi que de nombreuses structures ou militants, via une remontée exhaustive de données. Les auteurs du rapport tiennent notamment à remercier les personnes suivantes pour leur contribution active :

Mathilde ARCHAMBAULT, Denise BENABENQ, Anne-Laure CHRISTOPHE, Grégoire COUSIN, Manuel DEMOUGEOT, Adèle DUMONTIER, Catherine FRAPARD, Morgan GARCIA, Caroline GODARD, Marie-Geneviève GUESDON, Dominique HAEZEBROUCK, Lucile GACON, Olivier LEGROS, Myriam LEROUX, François LORET, Evangeline MASSON DIEZ, Laura MOCANU, Aurélie NEVEU, Livia OTAL, Aline POUPEL, Stefano REGA, Dominique ROUGEVENTRE, Bernard SCHMID, Yonatan SHIMELLS, Françoise SZYBOWICZ, Joséphine TEORAN, Pierre TOURBIER, Grégoire VALADIE, Georges VOIX, Anne-Marie WORMS

Mise en page et infographie

Marion BOUCHARLAT

SOMMAIRE



INTRODUCTION	p. 7
--------------------	------

CHAPITRE 1

Contexte général : principales évolutions et acteurs clef au niveau européen et au niveau national	p. 10
---	-------

1. Au niveau européen : les bidonvilles considérés comme une des dimensions de la « question Rom » p. 11
2. En France : circulaire du 26 août 2012, Mission ADOMA, et principaux acteurs aux niveaux national et local p. 18

CHAPITRE 2

Le droit et les faits : panorama général de l'accès aux droits des populations vivant en bidonville en France	p. 26
--	-------

1. Droit au séjour et mesures d'éloignement p. 30
2. Accès aux droits sociaux et politiques p. 39
 - A. La domiciliation, préalable à de nombreuses démarches
 - B. L'accès aux prestations sociales légales
 - C. Les aides financières facultatives de collectivités locales
 - D. Droit au compte bancaire
 - E. Aide juridictionnelle
 - F. Droit de vote
3. Habitat : conditions de vie en bidonville et squats, procédures d'expulsion et d'évacuation p. 54
4. Droit au logement et à l'hébergement p. 67
5. Accès au travail p. 80
6. Accès aux soins p. 88
7. Droits de l'enfant et accès à la scolarisation p. 100
8. Accès à la protection pour les personnes victimes d'exploitation p. 122

CHAPITRE 3

Respect de la dignité et lutte contre le racisme,

les discriminations et la stigmatisation p. 136

1. Discrimination, actes et propos racistes p. 138

2. Harcèlement policier et déontologie de la police p. 151

CONCLUSION p. 157

INTRODUCTION



Objectifs et ambition du rapport national d'observatoire

Ce rapport d'observatoire est le fruit d'un travail commun mené par les membres du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope. Il a pour ambition d'être un outil de référence pour les acteurs publics et associatifs agissant d'une manière ou d'une autre sur l'accès aux droits des populations d'Europe de l'Est vivant en squats ou bidonville en France. Dans ce but, il aborde de manière la plus exhaustive possible l'ensemble des dimensions relatives aux politiques menées à leur égard.

Ce rapport s'appuie sur deux types d'expertise :

- ❖ Une expertise scientifique, technique, et / ou juridique présente au sein de certaines organisations membres ou associations partenaires, qui luttent pour une reconnaissance et une application des droits des personnes les plus marginalisées, dont font partie les personnes vivant en bidonvilles ou squats en France
- ❖ Une expertise de terrain, d'usage, acquise par les bénévoles, les collectifs, les citoyens ayant décidé pour une période plus ou moins longue de s'investir auprès des personnes. Au cours des années, ces personnes ou organisations ont acquis une connaissance et un savoir-faire sur lesquels ce rapport s'appuie largement.

Ainsi, chaque partie de ce rapport est argumentée et illustrée par des exemples concrets issus du terrain et permettant de mesurer les contraintes réelles vécues par les différents acteurs que ce soient les habitants ou les personnes les accompagnant. Cependant, il convient ici d'apporter des précisions sur ces données qualitatives:

- ❖ Des données temporellement datées : recueillies entre avril et juin 2015, les informations données peuvent avoir évolué depuis.
- ❖ Des données principalement produites par des associations et collectifs, et à partir de leur propre point de vue de la situation.
- ❖ Des données partielles : le rapport ne prétend pas à l'exhaustivité sur chacun des nombreux sujets traités. Les éléments présentés sont donc des exemples ou illustrations, qui ne représentent pas toujours la totalité et la complexité des situations, mais permettent de mettre en lumière une partie des enjeux.

Méthodologie employée

La collecte de données sur lesquelles se base ce rapport s'est effectuée sur plusieurs mois au premier semestre 2015, via notamment :

- ❖ L'envoi d'une grille exhaustive aux organisations membres actives sur le terrain, reprenant chacune des thématiques abordées.
- ❖ Un cycle de réunions sur 6 territoires (à Bordeaux, Lyon, Lille, Marseille, Paris et Nantes) permettant à l'équipe responsable de la rédaction du présent rapport de valider certaines hypothèses et d'effectuer des entretiens complémentaires avec les membres, des partenaires, et des personnes vivant en bidonville.
- ❖ Certains entretiens complémentaires avec des acteurs publics ou associatifs nationaux.
- ❖ Des ateliers de travail organisés dans le cadre des journées nationales du CNDH Romeurope en juin 2015.

Ce processus avait pour but de s'appuyer le plus possible sur la réalité de terrain vécue par les personnes elles-mêmes, et par les acteurs présents quotidiennement auprès d'elles.

Le CNDH Romeurope en quelques mots

Le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, créé en octobre 2000, regroupe un ensemble d'associations nationales et locales, de collectifs et comités de soutiens locaux, qui ont pour objet commun le soutien et la défense des droits des populations d'Europe de l'Est vivant en bidonville, en squats ou autres lieux de survie en France. Le CNDH Romeurope s'attache à défendre l'effectivité des droits de ces personnes en France. L'association se donne aussi pour but de combattre toute forme de racisme, de discriminations ou d'incitation à la haine en raison de la nationalité des personnes ou de leur appartenance ethnique réelle ou supposée.

Les actions du CNDH Romeurope reposent sur trois fonctions:

- ❖ **Une fonction d'observatoire**, à travers des actions de veille juridique, la publication d'un rapport annuel sur la situation des populations d'Europe de l'Est vivant en bidonville ou en squat en France, la capitalisation d'expériences mises en œuvre au niveau local.
- ❖ **Une fonction de plateforme** d'échanges et de mutualisation de pratiques et d'expériences
- ❖ **Une fonction d'interpellation politique et de plaidoyer** à l'échelle nationale et européenne, basée notamment sur un rapport politique, publié simultanément, issu des conclusions du rapport d'observatoire.

De qui parlons-nous ?

On dénombre en France environ 450 bidonvilles ou squats habités par des personnes majoritairement originaires des pays de l'Est, ce qui représente près de 20 000 personnes vivant dans des conditions d'extrême précarité. La majorité de ces personnes sont issues de la minorité rom, qui recouvre un ensemble de groupes aux caractéristiques très diverses¹.

La France ne reconnaît pas les minorités présentes sur son sol ni dans sa loi ni dans sa constitution. Ainsi, aucun traitement particulier ne devrait être réservé aux Roms en tant que groupe ethnique : l'application du droit commun pour tous est l'unique solution. Ces personnes doivent être considérées avant tout selon leur situation individuelle et objective, leur conférant à chacune des droits et des devoirs.

Ainsi, concernant l'accès aux droits, qui est au centre de l'action menée par le CNDH Romeurope et ses membres, aucune spécificité « rom » ne devrait exister. Le CNDH Romeurope préfère parler de personnes présentes en France originaires d'Europe de l'Est étant en situation de grande précarité et pouvant vivre dans des bidonvilles, des squats ou d'autres lieux de survie. Il ne s'agit en aucun cas de nier une appartenance à une minorité ou à une culture, mais bien d'inscrire les réponses dans le droit commun. Il rejoint en cela les conclusions de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH) qui souligne que la référence au terme de « Roms » comporte un risque de catégorisation, et qu'au motif légitime de lutter contre les discriminations dont ces populations sont victimes on risque de les assigner à des identités homogènes et prédéterminées, sans aborder les problématiques dans toutes leurs diversités. Cependant, si la terminologie de « populations vivant en bidonville » est défendue par la CNCDDH dans le cas d'une violation répétée des droits (indépendamment de l'identité ethnique ou culturelle), le terme de « Roms » demeure approprié quand l'exclusion de ces populations est abordée sous le prisme de l'intolérance, du racisme et des discriminations.

De nombreux amalgames sont établis entre les « Roms », les bidonvilles et les « campements illicites ». Or on constate une hétérogénéité de parcours des personnes présentes dans les squats et bidonvilles. La majorité des habitants des bidonvilles est de nationalité roumaine, mais on y rencontre également des Bulgares ou des ressortissants d'ex-Yougoslavie. Parmi ces personnes, une majorité se reconnaît comme appartenant à une culture rom. Dans certains départements et notamment le Pas-de-Calais, des bidonvilles sont habités par des ressortissants de pays tiers (Afrique, Moyen-Orient). Le postulat qui tend à faire croire que tous les Roms vivent en bidonvilles ou que tous les bidonvilles sont habités par des Roms est évidemment inexact et participe à renforcer le poids des représentations.

¹ Voir notamment le « Glossaire terminologique raisonné sur les questions roms », Conseil de l'Europe, Edition mise à jour, 18 mai 2012.



CHAPITRE 1

Contexte général : principales évolutions au niveau européen et au niveau national

1.1

Au niveau européen : les bidonvilles considérés comme une des dimensions de la « question Rom »

C'est depuis la fin des années 2000 - et notamment l'accession de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne (UE) au 1^{er} janvier 2007 - que la « question rom » apparaît comme telle à l'agenda politique de l'UE. Sera ainsi développé un ensemble de mécanismes et d'instances visant à « une meilleure intégration des Roms » et une amélioration des conditions de vie aux niveaux local, national et communautaire. Le suivi d'ensemble des actions relatives à la « minorité rom » est assuré par la Direction Générale « Justice » de la Commission européenne.

Si de nombreux textes, résolutions, recommandations, ont été produits depuis les années 2000², le document de référence est aujourd'hui le « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms », produit en 2011, et présenté dans le paragraphe suivant.

En France, étant donné que la plupart des habitants des bidonvilles sont considérés comme roms, les politiques menées auprès de ces populations sont donc inscrites par le gouvernement français comme relevant de la stratégie nationale d'intégration des Roms, déclinaison hexagonale du cadre fixé par l'Union européenne.

La stratégie européenne d'intégration des populations roms et sa mise en œuvre en France

Un cadre européen relativement large, ciblant les « populations roms ».

Adoptée en 2011, cette stratégie est le cadre principal d'intervention de l'Union européenne pouvant concerner les populations migrantes vivant en bidonville en France. Pour l'Europe, elle concerne cependant une population bien plus large, touchant l'ensemble des « populations roms vivant en Europe, qui représente 10 à 12 millions d'individus ». Concernant la France, cette stratégie s'applique donc aussi bien aux roms migrants qu'aux Gens du voyage très majoritairement de nationalité française (Sintés, Manouches, Kalés). Ce qui représenterait une population d'environ 500 000 personnes, parmi lesquelles 15 à 20 000 « Roms migrants vivant en bidonville ».

Le Conseil européen a adopté le 9 décembre 2013 pour la première fois dans son histoire, une recommandation « relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres (2013/C 378/01) ». Une série de mesures à tous les niveaux y sont préconisées, mais cette recommandation n'ayant pas force de loi est restée peu suivie dans beaucoup d'États membres, et notamment en France. Signée par la plus haute autorité de l'État, cette recommandation pourrait et devrait être utilisée par les citoyens et les associations pour obliger les autorités à la mettre en œuvre.

2 Notamment Diverses résolutions de la commission européenne (sur la situation des Roms dans l'Union européenne en 2005, sur la situation des femmes Roms dans l'UE en 2006, la Résolution sur une stratégie européenne vis-à-vis des Roms en 2008) ; la proclamation en 2005 de la Décennie pour l'intégration des Roms ; la création d'un Fonds pour l'éducation destiné aux Roms ; les 10 principes fondamentaux communs pour l'inclusion des Roms en 2009 ; les sommets européens sur les Roms (Bruxelles en 2008, Cordoue en 2010, Bruxelles en 2014) etc....Voir également les nombreuses recommandations du Conseil de l'Europe sur son site : <http://www.coe.int/fr/web/portal/roma-related-texts>

La stratégie européenne fixe quatre objectifs principaux :

- ❖ **Accès à l'éducation** : veiller à ce que chaque enfant rom achève au moins sa scolarité primaire
- ❖ **Accès à l'emploi** : réduire l'écart en matière d'emploi entre les Roms et le reste de la population
- ❖ **Accès aux soins de santé** : réduire l'écart en matière de santé entre les Roms et le reste de la population
- ❖ **Accès au logement et aux services de base** : faire disparaître l'écart entre la proportion de Roms ayant accès au logement et aux réseaux publics (tels que ceux de l'eau, de l'électricité et du gaz) et celle de la population en général

Chaque pays membre est appelé à développer sa propre Stratégie Nationale d'Intégration des Roms (SNIR) et à identifier un « point de contact » pour le suivi de sa mise en œuvre.

La difficile déclinaison en France du cadre européen pour l'intégration des Roms.

La Stratégie Française d'Intégration des Roms, adoptée en février 2012 s'intitule « Une place égale dans la société française ». Précisant que « le terme rom renvoie à une notion ethnique inopérante en droit français pour construire des politiques publiques », elle définit cinq priorités, « pour toutes les populations marginalisées, y compris lorsqu'elles sont Roms » :

- ❖ Ne priver aucun enfant des chances d'une éducation de qualité
- ❖ Cibler les instruments de la politique active du marché du travail sur les populations les plus éloignées de l'emploi
- ❖ Promouvoir des actions partenariales de santé publique, en lien avec les acteurs associatifs
- ❖ Développer des dispositifs d'accès et de maintien dans le logement des personnes sans abri ou mal-logées.
- ❖ Renforcer la défense des droits fondamentaux des populations discriminées.

Au-delà de ces objectifs généraux, la Stratégie française cible des dispositifs spécifiques pour les Gens du Voyage, catégorie administrative reconnue par le droit français, dans cinq domaines : accès à l'éducation, accès à l'emploi, santé publique, droit au logement, droits fondamentaux.

Conformément au cadre fixé par l'Union européenne, la France a désigné un point de contact pour le suivi de la stratégie, en l'occurrence la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL), en coordination avec le SGAE, Secrétariat Général des Affaires Européennes. Ces deux institutions sont placées sous l'autorité directe du Premier ministre.

En 2014, l'évaluation de la mise en œuvre du cadre européen et de la stratégie française.

Le 4 avril 2014 s'est tenu à Bruxelles le « Sommet européen sur les Roms »³, centré sur l'évaluation de la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des roms par les États membres.

Il est difficile de tirer des conclusions générales de ce rapport, tant les contextes nationaux et les situations des populations concernées sont différents.

Concernant la France, une fiche récapitulative sur la mise en œuvre de la stratégie⁴ pointe notamment le manque de mécanisme de suivi de la stratégie, le besoin d'une meilleure coordination entre acteurs locaux et nationaux, et le besoin de renforcement du point de contact (la DIHAL), surtout en ce qui concerne son domaine de compétence et son mandat.

Condamnations ou rappels à l'ordre européens vis-à-vis de la France

Fortement présente à l'agenda politique européen, la question de l'intégration des Roms est un sujet récurrent de tension entre les instances européennes et le gouvernement français, notamment depuis la « crise rom » de 2010. En 2013 et 2014, on peut notamment noter les éléments suivants :

- ❖ **Rappel à l'ordre et menace de sanction de la Commission européenne** suite aux propos du ministre de l'Intérieur Manuel Valls en septembre 2013 (« Les Roms ont vocation à revenir en Roumanie ou en Bulgarie»). La Commission rappelant notamment le principe de libre circulation des citoyens européens. A notre connaissance, cette menace n'a été suivie d'aucune procédure.
- ❖ **Condamnation de la France par la Cour de Justice de l'Union Européenne** en octobre 2013, dans l'affaire Winterstein relative à une procédure d'expulsion locative de Gens du voyage.
- ❖ **Rapport du Commissaire européen aux droits de l'Homme en janvier 2015**, qui pointe les violations de droits récurrentes vis-à-vis des Roms, et critique les expulsions forcées sans solutions de relogement.

De nombreuses instances et différents projets orientés vers « l'inclusion des Roms ».

- ❖ **La plate-forme européenne pour l'inclusion des Roms**⁵ réunit des gouvernements nationaux, l'UE, des organisations internationales et des représentants roms de la société civile. Elle vise à stimuler la coopération et les échanges d'expériences entre toutes les parties prenantes concernant les politiques et les pratiques qui sont efficaces en matière d'inclusion et d'intégration des Roms.

3 Pour accéder aux interventions et conclusions du sommet : http://ec.europa.eu/justice/events/roma-summit2014/index_en.htm

4 Site de la commission européenne : http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_country_factsheets_2014/france_en.pdf

5 Pour plus d'information sur la plateforme : http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-platform/index_fr.htm

- 1
- ❖ **Le groupe de travail « Inclusion des Roms » du réseau « Eurocities »**⁶ qui regroupe un ensemble de grandes communes européennes.
 - ❖ **L'alliance européenne des Villes et des Régions pour l'Inclusion des Roms**⁷ est une instance issue du Conseil de l'Europe, à laquelle participent plus de 120 villes et régions. Officiellement créée en mars 2013, cette Alliance a pour objectif de favoriser les échanges entre villes et régions participantes et de construire des messages communs autour des enjeux liés à l'intégration des populations roms au niveau local et régional.
 - ❖ **Le Réseau des maires pour tirer le meilleur parti des fonds de l'Union en faveur de l'inclusion des Roms (MERI)**, de l'Open Society Foundation, regroupe des municipalités de Bulgarie, de Croatie, de Hongrie, de Roumanie, de Slovaquie, de République Tchèque, d'Albanie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro et de Serbie, en vue d'échanger leurs bonnes pratiques respectives, de mettre en place des services pour les Roms et d'aider les communautés locales à utiliser les fonds de l'Union.
 - ❖ **La Décennie européenne pour l'inclusion des Roms 2005 - 2015**⁸ est une initiative regroupant 12 pays européens (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Hongrie, Macédoine, Monténégro, Roumanie, Serbie, Slovaquie et Espagne). Elle vise à fédérer les acteurs publics nationaux ou intergouvernementaux, ainsi que les associations de la société civile et les organisations représentatives pour « éliminer la discrimination contre les Roms et couvrir le fossé inacceptable qui existe encore entre la population rom et le reste de la société ». Le secrétariat de la décennie est une fondation privée établie par l'Open Society Foundation (OSF). Dans le cadre de la Décennie, a été créé le **Roma Education Fund** qui finance des programmes afin de combler l'écart de réussite scolaire entre les Roms et les non-Roms.
 - ❖ **Le European Roma Rights Centre (ERRC)** est une organisation internationale d'intérêt public qui combat le racisme anti-Rom et les violations des droits de l'Homme des Roms à travers des procédures contentieuses, des actions de recherche et développement de politiques publiques, de plaidoyer et de sensibilisation aux droits. L'ERRC dispose du statut consultatif au sein du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au sein du Conseil Economique et Social des Nations Unies.
 - ❖ **European Roma Grassroots Organizations (ERGO) Network** est un réseau d'ONG et associations ayant pour objectif de « créer une dynamique à laquelle les Roms participent pour créer une identité positive, combattre les stigmatisations et discriminations, et mener des actions de plaidoyer pour des politiques publiques effectives et inclusives ».
 - ❖ **La European Roma Policy Coalition (ERPC)**, créée en 2008, est un regroupement informel d'ONG actives à l'échelle européenne dans le domaine des droits humains, de la lutte contre les discriminations, de l'inclusion sociale, et des droits des roms et voyageurs.

6 Pour une présentation du groupe de travail : http://www.eurocities.eu/eurocities/activities/working_groups/Roma-inclusion-task-force&tpl=home

7 Voir le site de l'Alliance : <http://www.roma-alliance.org/fr/>

8 Pour plus d'information sur la décennie : <http://www.romadecade.org>

- ❖ **Le Open Society Roma Initiatives Office**, travaille avec les défenseurs des roms, les organisations et les communautés à réaliser les droits des roms au niveau européen, national et local. Il a pour but « d'atteindre l'égalité des chances, de combattre la ségrégation et de contester toutes les formes de discriminations dont sont victimes les roms ». En outre, il facilite le dialogue, l'échange et la collaboration entre les fondations d'Open Society pour coordonner les efforts, accroître les connaissances et améliorer l'impact des subventions et du plaidoyer concernant les roms.

Exemples de projet centrés sur le renforcement de capacité des collectivités locales en matière d'intégration socio-économique des populations Roms, incluant de manière plus ou moins centrale la question des personnes vivant en bidonville.

Le projet « Roma Matrix »⁹ (« Mutual Action Targeting Racism, Intolerance and Xenophobia»), basé sur un partenariat de vingt organisations provenant de dix États membres de l'Union européenne. Projet de deux ans (avril 2013 - mars 2015)

- **Le projet ROMA-NET II¹⁰** (décembre 2013 - mars 2015) financé par le programme URBACT, poursuit les actions engagées dans une première phase. Le projet est porté par un réseau de six villes européennes afin de développer de nouvelles approches locales en matière d'inclusion des populations roms.
- **Le programme ROMACT¹¹** est une initiative du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne, mise en œuvre par le Conseil de l'Europe avec le soutien de l'Alliance européenne des Villes et Régions pour l'inclusion des Roms. Lancé en 2013, il vise à « renforcer la volonté politique et les capacités administratives en faveur de l'intégration des Roms » des collectivités locales et régionales. Le programme concerne principalement cinq pays (Hongrie, Bulgarie, Italie, Roumanie, Slovaquie).
- **Le Programme conjoint ROMED2** du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne

Les évènements institutionnels majeurs en 2014 et début 2015

- ❖ Organisation du Sommet européen sur les Roms le 4 avril 2014 à Bruxelles, centré sur la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms par les États membres.
- ❖ La 9^{ème} réunion de la plateforme européenne pour l'inclusion des Roms s'est tenue en mars 2015¹²

9 Pour une présentation du projet et accéder aux publications : <https://romamatrix.e>

10 Pour accéder au rapport final du projet, daté de mars 2015 : <http://urbact.eu/sites/default/files/romanetiifinalreportfinal.pdf>

11 Pour plus d'information sur le programme : <http://coe-romact.org>

12 Pour voir les conclusions de cette réunion de la plateforme : http://ec.europa.eu/justice/events/roma-platform-2015/platformconclusions_en.htm

Financements européens mobilisables sur la question des bidonvilles.¹³

Les financements européens constituent dans le principe une source financière non négligeable pour les acteurs intervenant auprès des populations vivant en bidonville. Ainsi de nombreux projets ont bénéficié, en France, de financements de l'Union, principalement via le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

Entre 2007 et 2013, le FSE a alloué 4,5 milliards d'euros dont 37 % ont été consacrés à la cohésion sociale, l'inclusion sociale et la lutte contre les discriminations.

L'année 2014 a été marquée par l'adoption de l'accord de partenariat pour la période 2014-2020, conclu entre la France et l'Union européenne. Ce document détermine les grands principes de la programmation des fonds européens structurels et d'investissements (FESI), dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Il s'agit notamment des fonds FEDER et FSE. Au total, 15,9 milliards d'euros seront alloués à la France au titre de la politique de cohésion sociale (FEDER et FSE) : au moins 41,7% de ces fonds seront affectés au FSE et au moins 20 % à la promotion de l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté. Ce dernier montant pourrait également financer des mesures destinées aux habitants des squats et bidonvilles¹⁴.

La programmation 2014-2020 des fonds européens s'inscrit dans une logique de concentration sur un nombre resserré de priorités. Onze objectifs thématiques ont ainsi été retenus, dont l'objectif thématique 9 qui concerne l'« inclusion sociale et le combat contre la pauvreté » et s'inscrit principalement dans le cadre du FSE. Dans le cadre du FEDER, l'investissement prioritaire 5 vise à « Résorber l'habitat précaire des communautés marginalisées telles que les roms ».

Concernant les fonds européens, la nouveauté est que les régions ont été désignées « autorités de gestion » pour la totalité des fonds FEDER et pour une partie des fonds FSE (35%). Ainsi, le FSE est géré à deux niveaux :

- ❖ **Au niveau national** (65% des fonds), un programme opérationnel (PO) national « Emploi et Inclusion » a été défini pour la période 2014-2020¹⁵. Sur les quatre axes stratégiques retenus, le 3^{ème} concerne spécifiquement la **lutte contre la pauvreté et la promotion de l'inclusion**, en cohérence avec le Plan Pluriannuel de Lutte contre la Pauvreté et pour l'Inclusion Sociale
- ❖ **Au niveau régional**, les Programmes Opérationnels Régionaux définissent les priorités de financement sur chaque territoire. Or pour la période 2014-2020, **seulement 11 régions de métropole prévoient dans leur programme régional FEDER / FSE des actions en faveur des « populations marginalisées ou défavorisées »**, pouvant donc être mobilisées par les acteurs intervenant auprès des populations migrantes vivant en bidonville. Ces régions sont :

¹³ Les informations contenues dans ce chapitre proviennent notamment des documents de l'Union européenne (voir notamment le site http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm) et du gouvernement français (voir notamment le site <http://www.europe-en-france.gouv.fr>)

¹⁴ Les financements de l'UE en faveur de l'intégration des Roms, DG Justice, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/france/index_fr.htm

¹⁵ Voir notamment la note de synthèse sur le programme national : <https://www.emploi.gouv.fr/files/files/Synthese-du-Programme-operationnel-National-FSE-2014-2020.pdf>

- Ile-de-France
- Languedoc-Roussillon
- Provence-Alpes-Côte D'azur
- Picardie
- Aquitaine
- Auvergne
- Centre
- Champagne-Ardenne
- Lorraine
- Midi-Pyrénées
- Pays de la Loire

Parmi ces onze régions, quatre mentionnent explicitement des actions en faveur des Gens du voyage ou des populations migrantes vivant en campement (Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, PACA et Picardie).

A titre d'exemple, la région Ile-de-France en tant qu'autorité de gestion a une enveloppe de 2,3 millions d'euros pour le FEDER et 2,5 millions d'euros pour le FSE, et ce sur une période de sept ans (2014-2020).

À noter qu'au sein du système d'information « synergie » destiné à suivre les actions financées par le FEDER et le FSE, des indicateurs spécifiques devraient permettre de suivre les actions menées en faveur des gens du voyage et des « minorités, y compris les populations marginalisées telles que les roms »¹⁶. Ce système devrait être développé en 2015.

Aussi, la DIHAL a initié des échanges avec la Commission européenne afin de faciliter l'accès de collectivités roumaines à des fonds structurels et d'investissement, via notamment une reconnaissance de l'appui financier de collectivités françaises en tant que cofinancement aux fonds structurels.

¹⁶ Voir le document de travail mis en ligne : www.europeidf.fr/fileadmin/template/pdf_fse/Evaluation_2014/Evaluation2015/Guide_des_indicateurs_commun_FSE.xls



© Hubert Marot

1.2

En France : circulaire du 26 août 2012, Mission ADOMA de résorption des bidonvilles, et principaux acteurs aux niveaux national et local

La circulaire du 26 août 2012 et sa mise en œuvre

Le 26 août 2012, peu après le changement de gouvernement, était adoptée la circulaire interministérielle NOR INTK1233053C « relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites » (circulaire du 26 août 2012), et adressée aux préfets et préfets de région. Celle-ci est organisée en quatre parties :

1. Mobiliser les services de l'Etat et les acteurs locaux concernés
2. Etablir un diagnostic
3. Mettre en place un accompagnement
 - En matière de scolarisation
 - En matière sanitaire
 - En matière d'hébergement et d'accueil
 - En matière d'insertion professionnelle.
4. Mobiliser les moyens disponibles

Comme cela était le cas dans les textes antérieurs, cette circulaire est donc d'abord centrée sur un objectif d'« évacuation des campements illicites » et non sur l'accompagnement des personnes, même si elle introduit certains éléments relatifs à cet accompagnement.

Le suivi de la mise en œuvre de ce texte fut confié dès l'origine au Délégué Interministériel à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL).

Plusieurs rapports ou avis ont été produits sur la mise en œuvre de cette circulaire, notamment par les inspections générales (2013), par la Décade Européenne pour l'inclusion des Roms (2014), ou par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (novembre 2014). Ces rapports concluent tous à une application très limitée de la circulaire dans son volet « insertion et accompagnement social ». La CNCDH conclue même à « un dévoiement des mesures préconisées par la circulaire, alors que les évacuations de bidonvilles se succèdent à un rythme jamais atteint sur l'ensemble du territoire ».

Le présent rapport décrit la mise en œuvre de cette circulaire en apportant des éléments factuels sur l'ensemble des thématiques concernées.

La « mission bidonville » et la plateforme régionale d'ADOMA

En janvier 2014, lors de la présentation officielle du rapport sur le mal logement de la Fondation Abbé Pierre, la ministre du logement Cécile Duflot annonçait la mise en place d'une **mission nationale de « résorption des bidonvilles »**, avec ADOMA (ex- SONACOTRA) comme opérateur principal, et un pilotage global assuré par la DIHAL. Outre la dimension logement, la feuille de route de cette mission comportait un large volet d'accompagnement social vers l'insertion, et des actions concertées des acteurs au niveau local.

Depuis mars 2014, la « mission ADOMA » avait la forme d'une **« mission de préfiguration »** ciblant quatre territoires pilotes (Ile de France, Nord-Pas-de-Calais, PACA, Loire Atlantique)¹⁷. Malgré l'identification en 2014 de nouveaux territoires potentiels d'intervention, l'objectif d'une éventuelle généralisation sur le territoire n'est pas évoqué en tant que tel par ADOMA, dont les moyens semblent limités (4 ETP au niveau national et 11 sur l'ensemble des territoires début 2015). Les actions initiées dans le cadre de cette préfiguration sont de 3 ordres :

- ❖ Ingénierie sociale (diagnostics de première intention ; action globale de diagnostics ; accompagnements individualisés de ménages).
- ❖ Hébergement et logement très social (hébergement collectif temporaire ; hébergement / accompagnement dans les parcs locatifs ADOMA ou des bailleurs partenaires) ; relogement « seul » en s'appuyant sur les lots vacants au sein du parc ADOMA.
- ❖ Ingénierie de projet et « pilotage territorial renforcé » : coordination d'actions territoriales ; appui sur des expérimentations d'espaces d'accueil et d'hébergement transitoire (à l'étude).

Le nombre de ménages concernés par les projets en cours début 2015 est de 66 ménages (256 personnes), soit environ 1% du nombre total d'habitants des bidonvilles. Même si ce nombre doit augmenter au cours de l'année 2015, l'impact par rapport au nombre total de personnes concernées restera très limité.

¹⁷ Voir la présentation officielle de la mission : http://romeurope.org/IMG/pdf/2_presentation_de_la_mission_adoma.pdf

ADOMA est aussi l'opérateur principal d'un projet mis en place en 2014 par la Préfecture de région d'Ile-de-France : **la Plateforme d'Accueil, Information, Orientation et Suivi (AIOS)**. Ce dispositif est principalement axé sur l'insertion professionnelle et la scolarisation des enfants. Il exclut ainsi toute dimension concernant le logement et l'hébergement.

Divers chapitres de ce rapport analysent les actions menées dans le cadre de cette mission qui soulève beaucoup de questions chez les acteurs impliqués auprès des populations concernées.

Principaux acteurs au niveau national, et dynamiques partenariales

La DIHAL, et le Groupe national de suivi

Comme précisé ci-dessus, la DIHAL s'est vue confier un rôle central à la fois dans le suivi et la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012, dans la coordination de la mission nationale de résorption des bidonvilles, et dans le suivi de la stratégie nationale d'intégration des Roms en tant que « point de contact » vis-à-vis de la commission européenne.

Dotée d'un budget de 4 millions d'euros pour le soutien aux initiatives relevant de la circulaire, la délégation anime également de manière régulière des ateliers et réunions réunissant les acteurs principaux au niveau national et local.

L'un des outils de cette coordination est le « Groupe National de Suivi », qui se réunit environ tous les 3 mois afin de dresser un bilan des actions en cours et d'offrir une vision d'ensemble de la mise en œuvre de la circulaire. Ce groupe est composé des collectifs et associations nationales œuvrant dans le domaine - dont le CNDH Romeurope -, de représentants des ministères concernés, d'acteurs locaux publics et associatifs.

La majorité des acteurs relèvent le rôle positif de la DIHAL en matière de coordination, d'animation de réseau et de capitalisation d'expériences, mais regrettent le manque de moyens ainsi que l'influence limitée sur l'action publique - notamment celle des services de l'Etat au niveau local.

ADOMA

Acteur clef des politiques d'hébergement et d'accès au logement en France, ADOMA s'est vue confier un rôle spécifique en matière de résorption des bidonvilles via la Mission Nationale mise en place en 2014. Du fait de la mise en place récente de cette mission il est encore difficile de dresser un bilan des actions menées et du rôle d'ADOMA dans les politiques publiques liées à l'accompagnement des personnes et l'éradication des bidonvilles en France.

Le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est une institution de l'Etat créée en 2011 suite à la fusion de quatre institutions : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) et la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS). Elle s'est vue confier par le gouvernement deux missions: « Défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés ; permettre l'égalité de tous et toutes dans l'accès aux droits ».

Toute personne physique ou morale peut le saisir directement et gratuitement lorsqu'elle : pense qu'elle est discriminée ; constate qu'un représentant de l'ordre public (police, gendarmerie, douane...) ou privé (un agent de sécurité) n'a pas respecté les règles de bonne conduite ; a des difficultés dans ses relations avec un service public (Caisse d'Allocations Familiales, Pôle Emploi, retraite) ; estime que les droits d'un enfant ne sont pas respectés.

Le Défenseur des droits est de plus en plus impliqué sur les questions relatives aux droits des personnes vivant en bidonville, et aux discriminations infligées aux personnes roms. L'institution est sollicitée très régulièrement sur cette question, notamment pour des cas de refus de domiciliation, ou de refus de scolarisation. Plus largement, l'institution intègre de plus en plus régulièrement la situation spécifique des Roms et / ou personnes habitant en bidonville dans ses avis ou rapports portant sur des questions transversales.

A noter notamment sur la période récente la production en juin 2013 d'un rapport thématique sur « l'anticipation et l'accompagnement des évacuations de campements illicites », et en janvier 2015 une décision (auto saisine) suite au refus d'inhumation d'un nouveau né par la commune de Champlan : le Défenseur des Droits a estimé illégal ce refus, au regard des obligations qui incombaient à la commune (Décision MDE-MLD-2015.02).

Les acteurs associatifs

De nombreux acteurs associatifs sont impliqués à divers niveaux dans la défense des droits des personnes vivant en bidonvilles en général et la lutte contre les discriminations faites aux personnes Roms en particulier.

Au niveau national, plusieurs collectifs ou réseaux se sont structurés ces dernières années, dont le CNDH Romeurope, le CDERE (Collectif pour le Droit des Enfants Roms à l'Education) ou la Voix des Roms.

Le CNDH Romeurope regroupe à la fois des collectifs et associations locales, et des organisations nationales telles que le Secours Catholique, le MRAP, la Cimade, Médecins du Monde, la Ligue des Droits de l'Homme, le CCFD-Terre Solidaire, la FNASAT (fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et Gens du voyage). Cette composition permet, à partir d'expertises très différentes et de champs d'action spécifiques, de construire une vision commune de l'ensemble des enjeux liés à la situation des personnes concernées.

A noter que d'autres associations ou collectifs sont également particulièrement actifs en termes opérationnels, de plaidoyer ou d'appui technique, dont la Fondation Abbé Pierre, le Gisti (Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés), le COMEDE (Comité Médical pour les Exilés), Jurislogement, Amnesty International France, le Collectif des Associations Unies (CAU), l'ERRC (European Roma Rights Centre)

Au niveau local : acteurs en présence et principales dynamiques en cours

Une multitude d'associations et collectifs, formels ou informels, présents auprès des familles.

L'accompagnement et la défense des droits des personnes vivant en bidonville mobilisent un ensemble large et parfois hétéroclite d'organisations formelles ou informelles, ayant des

modalités d'action, des expertises et des domaines d'intervention très variés. Si certaines structures se sont spécifiquement créées autour des enjeux « roms » ou « bidonvilles », d'autres sont des acteurs plus « classiques » de l'urgence sociale, de la lutte contre le mal logement, de la lutte contre les discriminations, de la scolarisation, de l'accès aux soins, etc .

Il convient de noter ici l'investissement quotidien de plusieurs centaines de bénévoles, souvent des riverains confrontés à la présence de bidonvilles ou squats sur leurs communes. Si certains s'investissent de manière ponctuelle, d'autres développent progressivement une expertise fine des situations, et une connaissance approfondie des familles, de leurs besoins. Dans de nombreuses villes, des collectifs de bénévoles se sont ainsi mis en place, témoignant d'une solidarité citoyenne rarement mise en valeur par les médias ou les acteurs politiques, et jouant pourtant un rôle fondamental dans l'accès aux droits, voire parfois la survie des personnes et familles concernées.

Acteurs publics sur les territoires : Un dialogue difficile et des actes incohérents

Sur l'ensemble du territoire, on observe des incohérences entre services déconcentrés de l'Etat et collectivités territoriales (communes, conseils généraux, conseils régionaux). Si la circulaire du 26 août 2012 a poussé certaines préfectures à mettre en place des instances de coordination d'acteurs publics, elles restent souvent des coquilles vides prises entre des jeux politiques et des réticences à se lancer en cavalier seul. Il est à noter que le contexte électoral des dernières années a pu accentuer ces tensions.

De très fortes tensions entre collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Etat

L'incohérence entre les politiques menées par les différentes collectivités et l'Etat est souvent due au fait que chacun tente de repousser le « problème » chez son voisin ou à une autre échelle. Cette tendance s'accroît avec des échéances électorales. Ainsi, les grandes villes ont eu tendance à expulser les habitants de squats et bidonvilles massivement ces dernières années. Ces derniers se sont souvent installés dans les communes de l'agglomération ou de la métropole créant un effet de « patate chaude ». Partant de ce constat, les collectifs et associations pointent la pertinence d'un travail commun à l'échelle métropolitaine ou intercommunale selon les configurations. Néanmoins, cette mise en œuvre se heurte à des inerties ou des refus. Chacun renvoie donc l'autre à sa compétence : les collectivités territoriales à l'Etat en ce qui concerne l'hébergement et le logement, l'Etat envers les communes en ce qui concerne les raccordements à l'eau et à l'électricité, les collectivités territoriales aux métropoles concernant le ramassage d'ordures etc.

Certaines situations peuvent devenir ubuesques. A **Grenoble**, par exemple, des militants ont rapporté que parfois, la préfecture coupait l'eau et l'électricité dans des squats ou bidonvilles, la mairie s'empressant de la remettre juste après. Au moment de la finalisation de ce rapport, c'est encore de **Grenoble** que vient une illustration de cette difficile relation entre acteurs de

l'Etat et collectivités : dans un courrier adressé au Président de la République¹⁸, les signataires¹⁹ alertent sur les conditions de l'expulsion à venir du principal bidonville de l'agglomération, signalant que « tous les efforts portés à bout de bras par la Ville de Grenoble, son CCAS et les associations partenaires pendant plus d'une année n'auront finalement pas suffi à pallier la démission organisée de l'Etat en matière d'hébergement alternatif aux bidonvilles et autres habitats indignes (). Une fois de plus, vos services ne respecteront pas la directive interministérielle d'août 2012 prévoyant qu'aucune évacuation de campement ne puisse être menée sans que les personnes aient accès à des solutions de relogement. Celles-ci seront donc à nouveau condamnées à errer dans les différentes communes de l'agglomération ».

Des tentatives de coordination

Dans le cadre de certains dispositifs multi-partenariaux, les différentes instances sont amenées à discuter ensemble autour de la question des bidonvilles et des squats. En voici certains exemples :

A Lyon, c'est plus une répartition de projets entre préfecture et métropole qu'un véritable partenariat qui s'est mis en place. La préfecture soutient un projet nommé « Andatu »²⁰ alors que la métropole a décidé de développer un projet de coopération décentralisée. De son côté le conseil général travaille sur l'échange de pratiques des travailleurs sociaux et des maisons de la solidarité (MDS), ainsi que sur la mise en place d'accords OFII. Les liens et synergies entre ces projets sont, de l'avis de nombreux acteurs, quasi inexistantes. A noter cependant la tenue en septembre 2013 d'une « conférence d'agglomération » à l'initiative de la préfecture du Rhône, invitant l'ensemble des maires des communes concernés de l'agglomération lyonnaise à débattre des enjeux et solutions liés à la présence des squats et bidonvilles. Cette conférence n'a cependant pas eu de suite.

A Lille, on assiste à une répartition entre préfectures de département : la préfecture du Nord concentre ses actions autour des roms et la préfecture du Nord-Pas-de-Calais des migrants de Calais.

A Marseille, les institutions se coordonnent, entre autres, autour du Groupe d'évaluation des installations illicites (GE2I) depuis 2012. Il réunit les pompiers, les services de sécurité de la mairie, la préfecture etc. Ce groupe est appelé systématiquement lorsqu'une nouvelle installation de bidonville et squat est découverte pour évaluer la dangerosité du site.

Un manque cruel de concertation et de collaboration entre acteurs associatifs et acteurs publics

Alors que la circulaire du 26 août 2012 fait mention de la mobilisation entre les services de l'Etat et les acteurs locaux concernés, on constate sur le territoire une oscillation entre une absence totale de coordination et des instances qui tentent de se réunir régulièrement

¹⁸ <http://www.ledauphine.com/isere-sud/2015/07/08/bidonville-a-grenoble-eric-piolle-ecrit-a-francois-hollande> Les signataires sont : Eric Piolle, maire de Grenoble, Monseigneur de Kerimel, évêque de Grenoble-Vienne, Raid Azouni, conseil des imams de l'Isère, Nissim Sultan, rabbin de Grenoble, Jean-Marc Lefèbvre, secrétaire général du diocèse protestant, Francis Silvente, président de la FNARS-Rhône-Alpes, Guy Brachet, président du Secours catholique de l'Isère

²⁰ Pour plus de précisions sur le projet « Andatu », voir l'encadré dans la Partie 2.3 de ce rapport.

avec à la clef, des résultats contrastés. Si concertation il y a, elle a parfois lieu avec une sélection d'associations précises ce qui peut engendrer des mises en concurrence/conflits qui se répercutent avant tout sur le suivi et l'accompagnement des personnes concernées.

Sur la base de la collecte de données effectuées dans le cadre de ce rapport, il semble possible d'établir quatre types de dynamiques au sein des territoires.

1^{er} type : Une absence totale de dialogue

Une majorité des collectifs déplorent l'absence de communication et de coordination avec les acteurs publics locaux, que ce soit au niveau municipal, départemental ou des services étatiques déconcentrés. Citons deux exemples :

A Nantes, cette carence a été soulevée par le collectif nantais Romeurope. La circulaire du 26 août 2012 s'est traduite au niveau local par une « Plate-forme DDCS » créée par le Préfet. Les associations et collectifs n'ont pas été conviés à participer à cette plate-forme. Les associations ressentent un manque de reconnaissance de leur action voire parfois du mépris face au silence des institutions. L'absence de réponse à l'interpellation faite aux 24 communes de l'agglomération nantaise lors de la dernière révision du plan local d'urbanisme métropolitain atteste de ce manque d'implication et de concertation.

A Saint-Etienne, un manque de reconnaissance et un mépris de la part des autorités sont déplorés par les acteurs du monde associatif. Le changement de municipalité n'a rien changé aux pratiques mises en place qui consistent à se concentrer sur un seul projet mené par Emmaüs et ne pas considérer les actions menées par d'autres structures auprès des personnes qui n'y sont pas incluses.

2^{ème} type : Un dialogue descendant et consultatif sans réels effets

A Lille, une conférence régionale a été mise en place par l'ancien préfet de région avec une réunion de concertation tous les deux mois. Les collectifs pointent le fait que ce qui était discuté n'était pas forcément suivi d'effets mais cette coopération avait le mérite d'exister. L'arrivée d'un nouveau préfet de région et à l'égalité des chances a mis fin à cet espace de concertation.

A Lyon, le même constat a été fait par des acteurs associatifs de l'agglomération et notamment Médecins du Monde, une des seules associations conviée au « Protocole Bidonvilles », espace de concertation entre différents acteurs publics qui se réunissaient une fois par trimestre. Après huit ans d'existence, le Protocole a permis des actions ponctuelles mais les améliorations au niveau des conditions sanitaires (accès à l'eau, au ramassage des déchets, etc.) restent très rares.

A Bordeaux, des instances de coordination et concertation existent dans le cadre d'une MOUS (Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale) mise en place depuis 2009, sans que les associations y aient vraiment accès. Ce n'est que très récemment qu'elles ont pu participer à un comité technique et apporter leur expertise.

3^{ème} type : Un travail de co-construction qui commence à se mettre en place

Sur certains territoires, notamment à **Marseille et à Grenoble**, des tentatives de véritable coordination entre acteurs associatifs et publics sont intéressantes à relever.

A Marseille, sous l'impulsion de la sous-préfète à l'égalité des chances, un comité de suivi rassemblant l'ensemble des acteurs locaux se réunit régulièrement. Néanmoins, la désertion de plusieurs collectivités (notamment la ville de Marseille, la métropole et le conseil régional) est symptomatique de l'essoufflement de ces réunions. Ce sont toujours les mêmes points basiques qui sont discutés comme l'accès à l'eau et le ramassage des ordures sans qu'aucune solution ne soit vraiment mise en œuvre.

A Grenoble, tout d'abord, l'application de la circulaire du 26 août 2012 est quasi-systématique permettant ainsi une ouverture de dialogue. Un espace de concertation intéressant s'est construit autour de la maîtrise d'œuvre urbaine sociale (MOUS). Elle rassemble de nombreux acteurs parmi lesquels l'Etat, la Ville de Grenoble, le Centre communal d'action sociale (CCAS) de Grenoble et d'autres villes limitrophes et des associations. Un travail de co-construction s'est progressivement mis en place, notamment avec l'association Roms Action qui est partenaire de la MOUS sur l'accompagnement social. Des problèmes persistent tout de même en termes de coordination entre acteurs publics et surtout vis-à-vis de la reconduction incertaine des financements de la MOUS.

4^{ème} type : un dialogue bilatéral et exclusif entre les acteurs publics et un opérateur associatif unique.

Dans plusieurs villes où des dispositifs sont déployés, on observe une coordination exclusive entre acteurs publics et la, ou parfois, les associations opératrices sélectionnées pour lesdits projets, en négligeant toute coordination avec les autres structures. Ces associations opératrices deviennent un filtre quasi-obligatoire à toute action concernant la résorption des bidonvilles. Elles disposent d'espace de concertation particulier au sein de comité de suivi et pilotage propres aux projets qu'elles mènent et transmettent des informations aux acteurs publics parfois de manière opaque. Ainsi des diagnostics sont faits sans qu'aucune autre instance que la préfecture n'en ait connaissance. Cette sélection et ce dialogue bilatéral nourrissent une certaine concurrence et défiance entre associations au détriment de l'action concrète envers les habitants des bidonvilles et squats. De la même manière, ces dispositifs à l'initiative des institutions ont tendance à concentrer l'attention et les moyens matériels de ces dernières et à limiter les possibilités de financement des autres acteurs associatifs.

Ce type de situation a notamment été observé **à Nantes, à Lyon, à Poitiers ou à Montpellier.**



© Coralie Couetil

CHAPITRE 2

**Le droit et les faits :
panorama général de l'accès
aux droits des populations
vivant en squat, en bidonville
ou à la rue en France**

Ce panorama de l'accès au droit, qui constitue le cœur de ce rapport d'observatoire, a été élaboré sur la base de deux sources principales :

- ❖ Pour les sous-chapitres « ce que dit le droit » : une analyse législative, jurisprudentielle et documentaire sur l'ensemble des thématiques abordées, et des échanges avec les experts des différentes organisations membres ou partenaires du CNDH Romeurope.
- ❖ Pour les sous-chapitres « ce que disent les faits » : les remontées de terrain à partir de grilles d'analyses transmises à chaque collectif ou association sur l'ensemble de l'hexagone ; ces données ont été complétées par l'organisation de réunions sur 5 territoires : Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Nantes, Nord.

Ce travail relativement exhaustif a été mené avec l'objectif de **mettre en lumière à la fois les blocages, incohérences, abus de droit, qui sont parfois présents dans les actions publiques ou associatives mises en place, mais aussi de valoriser « ce qui marche » sur les territoires** ; en effet, si la situation sociale et économique des populations vivant en squat et bidonville demeure extrêmement choquante et préoccupante, de nombreuses réussites existent, dues la plupart du temps à une mise en synergie des acteurs au niveau local²¹.

Ce panorama revient donc en détail sur 8 dimensions de l'accès aux droits, résumées dans le schéma de la page suivante. Il met en lumière la complexité de l'accompagnement et de la mise en œuvre effective des droits, tout en identifiant les pratiques innovantes ou efficaces.

Octobre 2014 : une charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains²²

Face à la multiplication des expulsions et évacuations de personnes vivant sur des terrains, notamment en bidonville, une trentaine d'organisations (dont Romeurope) ont décidé de réagir en élaborant une «Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrain», publiée en octobre 2014.

Cette charte «s'appuie sur le droit français, européen et international pour rappeler les droits des personnes, mais aussi les obligations de l'ensemble des acteurs publics ou privés intervenant dans ce cadre ». Les auteurs rappellent en effet que « Le caractère illicite d'une occupation n'autorise pas pour autant à recourir à des moyens illégaux afin de faire cesser cette situation ». Structurée en 19 articles, la charte poursuit 3 objectifs :

- Informer les occupants de terrains de leurs droits
- Faire évoluer le regard de l'opinion publique sur les occupants de terrain
- Faire évoluer les pratiques en matière d'expulsion et d'évacuation, et encourager les pouvoirs publics et acteurs concernés à respecter ou faire respecter les droits des occupants de terrains

21 A noter plusieurs recherches en cours sur des parcours d'insertion positifs :

- Une recherche en cours menée par l'association Trajectoires, soutenue par la DIHAL et la Fondation Abbé Pierre, sur les parcours et stratégies d'insertion de familles ayant vécues en bidonville.

- Une recherche en cours du Centre d'Etudes Européennes / Science Po Paris, « REPIN-Les Roms Migrants » : des processus d'exclusion urbaine aux REssources Pour l'INsertion ».

22 <http://www.fondation-abbé-pierre.fr/nos-actions/comprendre-et-interpeller/charte-pour-le-respect-des-droits-et-la-dignite-des-occupants-de-terrains>



TRAVAIL

- Fin des mesures transitoires (Roumanie, Bulgarie) au 1er janvier 2014
- Dispositifs d'insertion pour les jeunes
- Dispositifs d'Insertion par l'activité économique (IAE)
- Réseau des missions locales



SÉJOUR

- Principe de libre circulation (ressortissants UE)
- 3 cas de limitation du droit au séjour (ressources insuffisantes, menace grave à l'ordre public, « abus de droit »)



DROITS SOCIAUX, CIVILS ET POLITIQUES

- Dispositif de domiciliation
- Prestations sociales (légalés et facultatives)
- Droit au compte bancaire
- Droit à l'aide juridictionnelle
- Droit de vote aux élections locales et européennes



SANTÉ

- Couverture maladie universelle (CMU)
- Aide médicale d'Etat (AME)
- Dispositif PASS (Permanences d'accès aux soins de santé)



HEBERGEMENT ET LOGEMENT

- Droit à l'hébergement en cas d'expulsion
- Principe de continuité et d'inconditionnalité de l'hébergement
- Dispositif SIAO et accueil d'urgence
- Droit au logement opposable



ENFANCE ET SCOLARISATION

- Obligation de scolarisation jusqu'à l'âge de 16 ans
- CASNAV : Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs
- Classes UPEA (Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants)
- Classes UPE2A - NSA (pour enfants Non scolarisés antérieurement)

L'ACCÈS AUX DROITS

CE QUE DISENT LES TEXTES



EGALITÉ DE TRAITEMENT ET NON DISCRIMINATION

- Interdiction des discriminations dans le code pénal
- Lois de 1881 et 1972 interdisant les propos et violences racistes, la provocation à la haine et la discrimination
- Défenseur des droits



PROTECTION DES PERSONNES VICTIMES D'EXPLOITATION

- Justice des mineurs et mesures de protection
- Dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance
- Brigade de répression du proxénétisme
- Brigade de protection des mineurs
- Projet de dispositif expérimental de mise à l'abri pour les mineurs.



RESPECT DE L'HABITAT

- Accès à l'eau
- Accès à l'électricité
- Collecte des déchets
- Trêve hivernale
- Principe de proportionnalité dans les procédures d'expulsion



TRAVAIL

- Impact limité de la fin des mesures transitoires depuis 2014
- Barrière de la langue comme entrave
- Expériences positives de partenariats avec les acteurs de l'emploi
- Permanence de pratiques abusives, illégales ou discriminatoires



SÉJOUR

- Recours massif et souvent illégal aux Obligations de quitter le territoire français (OQTF)
- Recours massif et contestable à la rétention administrative et à l'éloignement



DROITS SOCIAUX, CIVILS ET POLITIQUES

- Nombreux refus de domiciliation
- Complexification et limitation des aides financières des collectivités
- Nombreux refus ou difficultés d'ouverture de compte bancaire
- Refus de l'aide juridictionnelle.



SANTÉ

- Situation sanitaire alarmante
- Obstacles multiples pour l'obtention de l'AME et de la CMU-C
- Des refus de soins
- Permanences d'accès aux soins de santé : de fortes inégalités territoriales
- Des expérimentations qui fonctionnent : médiation sanitaire et autres



HEBERGEMENT ET LOGEMENT

- Dispositif SIAO saturé
- Non-application des principes d'inconditionnalité et de continuité
- « Mission nationale de résorption des bidonvilles » menée par Adoma : un plan limité dans ses moyens et ses ambitions
- Des expériences de stabilisation/insertion inégales



EGALITÉ DE TRAITEMENT ET NON DISCRIMINATION

- Un racisme anti-Roms extrêmement fort
- Des discriminations quotidiennes
- Des condamnations pénales trop légères des auteurs de propos ou d'actes racistes
- Des violences policières trop nombreuses



ENFANCE ET SCOLARISATION

- Des barrières administratives et politiques
- Impact des expulsions
- Coût de la scolarisation
- Crainte de l'accueil à l'école
- Décrochages scolaires fréquents, en particulier chez les 12 / 18 ans
- Nombre limité de classes pour enfants allophones
- Chiffres absents sur la non-scolarisation

L'ACCÈS AUX DROITS

CE QUE DISENT LES FAITS



PROTECTION DES PERSONNES VICTIMES D'EXPLOITATION

- Des situations minoritaires mais inquiétantes
- Un déni de protection au profit d'une approche pénale
- Manque de repérage des situations à risque



RESPECT DE L'HABITAT

- Expulsions massives
- Stratégies d' « auto-expulsion »
- Des solutions d'hébergement rares et trop instables
- Accès à l'eau et à l'électricité presque inexistant
- Des tentatives de sécurisation des sites et des personnes



2.1

Droit au séjour et mesures d'éloignement

Comme mentionné plus haut, la quasi-totalité des personnes habitant en bidonville en France sont étrangères. La majorité sont des ressortissants roumains et bulgares, et donc citoyens européens. L'autre groupe minoritaire est surtout composé de personnes originaires des pays d'Ex-Yougoslavie, qui sont soumises à d'autres règles en matière de droit au séjour.



Ce que dit le droit : en 2014, plusieurs décisions et projets de loi ayant un impact sur le droit au séjour et les mesures d'éloignements et de rétention

Pour les ressortissants européens : le principe de libre circulation.

La libre circulation des personnes est un principe fondateur dans la construction de l'espace européen. Le principe est simple : tout citoyen de l'Union peut circuler librement, pendant trois mois, dans les autres Etats membres, à condition d'avoir une pièce d'identité en cours de validité. La libre circulation connaît cependant des limites fixées tant par les textes de l'Union européenne que les législations nationales des Etats membres. La directive 2004/38/CE autorise la restriction de la liberté de circulation et de séjour des ressortissants européens, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

La même directive prévoit qu'après trois mois, les citoyens européens ont droit au séjour dès lors qu'ils étudient, travaillent (de façon salariée ou à leur compte, sans condition liée à la durée du travail ni à la rémunération) ou bien ont des ressources propres. En France, c'est le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), et notamment son article L.121-1, qui constitue le socle légal concernant ces aspects.

A noter qu'avec leur accession à l'Union Européenne en 2007, les citoyens roumains et bulgares ont perdu de fait la possibilité de demander l'asile, en vertu du Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres²³, dit protocole Aznar. Celui-ci vise à empêcher les ressortissants d'un État membre de l'UE de demander l'asile dans d'autres États membres. Ainsi, les demandes d'asile présentées par les citoyens de l'UE sont généralement considérées comme irrecevables par les États membres²⁴.

²³ Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres, annexe au Traité d'Amsterdam, octobre 1997

²⁴ Sauf la Belgique qui a déclaré effectuer un examen individuel de toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre État membre



Depuis le 1^{er} janvier 2014, fin des mesures transitoires applicables aux citoyens roumains et bulgares²⁵

Le 1^{er} janvier 2014, les mesures transitoires appliquées depuis 7 ans aux ressortissants bulgares et roumains ont pris fin. Non par la volonté du gouvernement, qui les a maintenues aussi longtemps que possible, mais par l'impossibilité de les reconduire au regard du droit communautaire. Ces mesures obligeaient les citoyens roumains et bulgares à déposer une demande d'autorisation de travail et obtenir un titre de séjour pour exercer une activité salariée, posant ainsi un obstacle de taille à leur insertion professionnelle et à leur droit au séjour. Désormais, ces ressortissants peuvent, comme tous les autres citoyens de l'Union européenne ne relevant pas d'un régime transitoire, travailler librement en France (voir les détails des dispositions et leur application dans le sous chapitre consacré à l'accès à l'emploi). Ceci favorise donc l'accès au droit au séjour des personnes souhaitant exercer un travail salarié, mais n'a en revanche aucune incidence sur le droit au séjour ou l'éventuel accès aux droits sociaux des autres personnes, notamment celles et ceux travaillant indépendamment ou n'exerçant aucune activité professionnelle.

Pour les ressortissants de pays tiers (notamment d'Ex-Yougoslavie)

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 Serbie, de Bosnie-Herzégovine, de Macédoine par exemple sont soumis à la procédure dite prioritaire, leurs pays étant considérés comme sûrs selon l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)²⁶. Leur demande d'asile est examinée dans un délai de 15 jours et le recours contre un refus n'est pas suspensif. Les personnes n'ont pas accès à l'hébergement prévu pour les demandeurs d'asile. Pourtant, les conditions de vie et les discriminations subies par les roms dans leurs pays d'origine peuvent être parfois extrêmement violentes. Certains ne trouvent pas d'autre solution que de fuir leur pays dans lequel ils se sentent en danger en raison de leur origine ethnique.

Dans le cadre d'un accord de réadmission signé le 1^{er} janvier 2007 afin de « faciliter » le renvoi des étrangers non désirables entre les Etats membres de l'Union européenne et les pays des Balkans, les ressortissants de 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 personnes afin de pouvoir limiter le dépôt des demandes d'asile de leur part. Certains Etats membres préfèrent ainsi protéger leurs frontières de potentiels demandeurs d'asile considérés comme non désirables sur leur territoire.

25 A ce sujet voir la note produite par le Gisti et le CNDH ROMEUROPE : « Fin de la période transitoire pour les ressortissants roumains et bulgares : quelles conséquences ? », décembre 2013, http://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_periode-transitoire.pdf

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



Les mesures d'éloignement du territoire des citoyens européens

Obligation de quitter le territoire français (OQTF) : principes et jurisprudences

L'**obligation de quitter le territoire français (OQTF)** est une décision préfectorale d'éloignement, prévue pour les citoyens européens à l'article L511-3-1 du CESEDA. En principe, une OQTF doit toujours comporter un délai pour son exécution, qui ne peut sauf urgence être inférieur à un mois. Le CESEDA ne prévoit pas la suppression totale de ce délai de départ volontaire. De plus, en théorie, la situation personnelle de l'intéressé doit être sérieusement étudiée avant d'édicter une OQTF, et celle-ci doit être motivée de façon précise et personnalisée.

UN RESSORTISSANT EUROPÉEN PEUT LÉGALEMENT FAIRE L'OBJET D'UNE **OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE DANS DES CAS TRÈS LIMITÉS**

S'il constitue une « **charge déraisonnable** pour le système d'assistance sociale »

Si « son comportement présente **une menace réelle, actuelle et suffisamment grave** pour un intérêt fondamental de la société »

En cas **d'abus de droit**, constitué par le renouvellement de courts séjours ou de séjours visant essentiellement à bénéficier du système d'assistance sociale



En pratique, la France interprète ces conditions de façon contraire au droit européen et éloigne massivement des citoyens européens précaires



Comme précisé dans le schéma ci-contre, en France, un ressortissant européen peut légalement faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français pour trois raisons :

1. S'il constitue une **charge déraisonnable** pour le système d'assistance sociale, faute de ressources suffisantes. Issue de la directive 2004/38/CE et introduite par la loi du 24 juillet 2006, cette notion vise, sans remettre en cause la liberté de circulation et d'installation, à permettre la protection des finances publiques des Etats membres. Mais en France, le Conseil d'Etat²⁷ a livré une interprétation restrictive de cette notion : il a ainsi jugé que le fait qu'un citoyen européen ne dispose pas de ressources au moins égales au montant du RSA et d'une assurance maladie suffit pour considérer qu'il pèse déraisonnablement sur le système d'assistance sociale, alors même qu'il ne perçoit aucune aide sociale.

2. S'il est en France depuis moins de trois mois et que son comportement présente une **menace réelle, actuelle et suffisamment grave à un intérêt fondamental de la société**²⁸. Cette formulation, issue de la directive européenne, vise donc des situations de menace particulièrement avérées et non des délits mineurs ou des faits isolés. L'ensemble de la situation de la personne doit être pris en compte : par exemple, le simple fait d'avoir fait l'objet de condamnations pénales ne suffit pas à caractériser la menace ni son actualité. La menace représentée doit de plus être mise en balance avec la protection des droits fondamentaux de l'intéressé.

Sur l'interprétation de la « menace à l'ordre public », l'année 2014 a été marquée par la décision du Conseil d'Etat, N° 365054 du 1^{er} octobre 2014²⁹,

par laquelle le conseil estime que le fait, pour une ressortissante roumaine d'avoir « sollicité le versement de sommes d'argent à l'aide d'une fausse documentation portant l'en-tête d'une association caritative » était constitutif d'une « escroquerie à la charité publique », fait de nature à justifier l'adoption d'une OQTF sur le motif d'une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». La requérante avait été arrêtée à plusieurs reprises pour des faits « d'escroquerie à la charité publique » sans jamais avoir été condamnée.

A noter que lors de la procédure, la requérante avait demandé à ce que la juridiction renvoie une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) concernant l'interprétation de la notion « d'ordre public » telle que mentionnée dans la directive 2004/38/CE. Par le passé, la CJUE a eu une interprétation beaucoup plus restrictive de la menace à l'ordre public que celle de la France. Le tribunal de première instance avait refusé de soumettre cette question, estimant qu'il pouvait se prononcer sur le cas d'espèce sans passer par la CJUE. La même demande a été soulevée devant la Cour administrative d'appel puis devant le Conseil d'Etat sans succès. Pourtant, le renvoi d'une question préjudicielle est obligatoire pour les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours³⁰, à défaut, les refus doivent être motivés. Le Conseil d'Etat a ignoré la question préjudicielle dans sa décision en n'y faisant aucune référence.

27 CE, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, 24 avril 2013, n° 351460

28 Article 39 de la loi de 16 juin 2011.

29 A consulter sur le lien suivant :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=429CD900018A60967F2EDD1DD21AFA20>.

tpdjo15v_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000029589886&fastReqId=945851852&fastPos=14

30 cf. article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne



La Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme

La loi sur le terrorisme du 13 novembre dernier a été l'occasion de l'adoption discrète d'une disposition potentiellement liberticide pour les citoyens européens pauvres. Alors que la loi était votée dans le cadre d'une procédure accélérée, le gouvernement a fait passer à la dernière minute un article créant une interdiction administrative du territoire pour l'ensemble des étrangers, y compris les ressortissants européens. La formulation du texte est similaire à celle permettant d'édicter une OQTF à des citoyens européens troublant l'ordre public : tout citoyen européen ou tout membre de sa famille « peut, dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société » (article L.214-1 du CESEDA).

Le CNDH Romeurope et la Cimade ont réagi à l'adoption de cette mesure à travers un communiqué de presse commun³¹. En effet, cet amendement intégré dans le cadre de la loi sur le terrorisme ne fait aucunement référence au terrorisme : il n'est question que de comportements susceptibles de troubler gravement l'ordre ou la sécurité publiques. Mais cet amendement intervient quelques semaines seulement après la décision du Conseil d'Etat du 1^{er} octobre 2014 donnant une définition très large de la « menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». Cet arrêt, combiné à l'adoption de la loi antiterroriste, fait donc craindre d'importantes restrictions à la liberté de circulation et de séjour des ressortissants européens. De telles restrictions sont aussi prévues dans le projet de loi relatif au droit des étrangers qui sera voté à l'Assemblée nationale en juillet 2015.

3. En cas d'abus de droit, cet abus étant constitué 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 droit est également caractérisé si le séjour est effectué dans le seul but de bénéficier du système d'assistance sociale.

Le projet de loi sur la réforme de l'immigration, déposé en Conseil des ministres le 23 juillet 2014.

L'article 15 du projet de loi³² prévoit de renforcer l'arsenal législatif permettant l'éloignement des citoyens européens : d'une part, avec la création **d'une mesure administrative d'interdiction temporaire de circulation sur le territoire français d'un à trois ans**, applicable aux citoyens européens qui menacent l'ordre public ou qui abusent de leur droit à la libre circulation. D'autre part, avec l'extension de la possibilité d'éloigner un citoyen européen considéré comme menaçant gravement un intérêt fondamental de la société, en proposant que cet éloignement puisse intervenir, quelle que soit l'ancienneté de présence de l'intéressé en France. Ce projet de loi, contre lequel le CNDH Romeurope se mobilise, devrait être présenté pour une première lecture en séance publique à l'Assemblée nationale à l'été 2015.

³¹ http://www.romeurope.org/IMG/pdf/cp_cimade_romeurope_.pdf

³² Projet de loi immigration présenté en Conseil des ministres le 23 juillet 2014. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2183.asp>



La rétention administrative

En vue de l'exécution de la mesure d'éloignement, un étranger même communautaire peut être placé en rétention dans un centre (ou local) de rétention administrative. La rétention administrative est prononcée par le préfet pour une durée de cinq jours ; elle peut être prolongée par le juge des libertés et de la détention à deux reprises et peut, au maximum, durer 45 jours. Lors de son enfermement en rétention, la personne peut dans un court délai (48 heures) saisir le juge administratif d'un recours.

L'aide au retour volontaire

Jusqu'en 2012, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) proposait 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'avait concerné que 10 ressortissants roumains en 2011.

Les pratiques liées à ce retour dit volontaire avaient été régulièrement critiquées par les associations, dont le CNDH Romeurope (voir notamment le rapport d'observatoire 2013).

Un arrêté du 16 janvier 2013³³ a profondément modifié le dispositif d'aide au retour, avec notamment une diminution drastique des montants alloués. Selon les articles 1 et 2, l'aide au retour qui peut être octroyée à un ressortissant étranger comprend :

- ❖ Une aide administrative et matérielle à la préparation du voyage vers le pays de retour;
- ❖ Une prise en charge des frais de réacheminement depuis le lieu de départ en France jusqu'à l'arrivée dans le pays de retour. Cette prise en charge couvre le transport de personnes et le transport de bagages dans la limite de 40 kg de bagages par adulte et 20 kg de bagages par enfant mineur ;
- ❖ Une allocation d'un montant forfaitaire de 500 € par adulte et de 250 € par enfant mineur pour les ressortissants hors Union européenne. **Pour les ressortissants européens**, 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.

Avant l'arrêté du 16 janvier 2013, l'OFII était très souvent présent dans les bidonvilles et les squats quelque temps avant les expulsions de ces lieux de vie. Il incitait les Roumains et les Bulgares à bénéficier de l'aide au retour, qui se révélait être la seule alternative à une période d'errance à la rue. Aujourd'hui, il est assez rare que l'OFII se déplace sur les bidonvilles pour proposer l'aide au retour.

³³ Arrêté INTV1300844A du ministre de l'intérieur du 16 janvier 2013 relatif à l'aide au retour.



Dans les faits : Une application et une interprétation contestable des principes liés à l'éloignement du territoire

En 2014 comme depuis plusieurs années, la France applique de façon contestable le droit de l'Union européenne en ce qui concerne la possibilité d'éloigner du territoire les citoyens de l'Union. Elle se fonde notamment sur une interprétation des notions de « menace à l'ordre public », d'« abus de droit » ou encore de « ressources insuffisantes », qui paraissent contraires aux définitions qu'en donnent les textes (directive 2004/38/CE) ou la Cour de Justice de l'UE. Les exemples et faits qui suivent proviennent principalement d'une analyse effectuée par un collectif d'associations - dont le CNDH Romeurope - ayant saisi la « commission pétitions » du parlement européen **le 27 février 2015**³⁴.

Un recours massif et souvent illégal ou abusif aux Obligations de Quitter le Territoire Français (OQTF)

Les hypothèses d'éloignement des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne du territoire d'un autre Etat sont strictement encadrées par les textes de l'Union européenne, et notamment par la directive 2004/38/CE précédemment citée.

Pourtant, les observations de terrain démontrent que les autorités préfectorales françaises édictent de nombreuses mesures d'éloignement abusivement fondées sur la menace à l'ordre public, un prétendu manque de ressources ou un abus de droit qui n'est souvent pas avéré, sans se conformer aux exigences du droit de l'Union.

Le texte de la pétition mentionnée ci-dessus et disponible sur le site du CNDH Romeurope contient un ensemble de cas précis relatant des exemples d'interprétations contestables.

- ❖ Les autorités préfectorales françaises justifient un certain nombre d'OQTF par la commission de faits qui ne sont même pas pénalement répréhensibles. Ainsi, le 9 juillet 2013, cinq ressortissants roumains au moins ont été placés au centre de rétention du Mesnil-Amelot, situé à proximité de l'aéroport de Paris-Roissy-Charles-de-Gaulle avec des OQTF sans délai de départ volontaire. Le Préfet du Maine-et-Loire avait en effet considéré que, du fait de l'« occupation illégale du domaine public » dans un squat, le comportement de ces personnes constituait « une menace réelle, actuelle, et suffisamment caractérisée pour la sécurité des biens et des personnes, ainsi que pour la salubrité publique ». Les conditions de vie précaires dans lesquelles ces personnes sont contraintes de survivre servent de base pour justifier une prétendue menace à l'ordre public, alors que la loi pénale française ne réprime pas le fait de vivre dans la rue.
- ❖ Les autorités préfectorales fondent de nombreuses OQTF sur des faits qui, à supposer qu'ils aient été réellement commis, n'ont donné lieu à aucune poursuite pénale. Ces exemples démontrent que les autorités françaises se situent hors du champ d'action autorisé par la législation de l'Union européenne. Parmi les 63 OQTF notifiées à des citoyens européens recueillies par la Cimade entre les mois de janvier et mai 2013,

³⁴ Le texte de la pétition ainsi que les annexes sont disponibles sur le site du CNDH Romeurope : <http://www.romeurope.org/spip.php?article1524>. Les organisations signataires sont les suivantes : Association européenne des droits de l'Homme (AEDH), ASSFAM, La Cimade, European Roma Rights Centre (ERRC), Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), Ligue des droits de l'Homme (LDH), CNDH Romeurope.



au moins 42 personnes ont été placées au centre de rétention du Mesnil-Amelot moins de 48 heures après leur interpellation et/ou garde à vue. Ces faits ne font parfois l'objet d'aucune enquête de police et les personnes interpellées ne sont pas pénalement poursuivies.

Au-delà de ces décisions qui semblent contestables sur le fond, les associations font état de recours massifs aux **OQTF avec délai de départ volontaire sans examen de la situation individuelle**, ainsi que de recours aux OQTF sans délai de départ fondées sur l'ordre public, alors que le droit européen ne prévoit pas l'absence de délai (sauf en cas d'urgence dûment justifiée) :

- ❖ Le 5 mars 2014, au moins dix OQTF ont été notifiées à des ressortissants roumains vivant dans un bidonville à **La Courneuve (93)**. Toutes les OQTF étaient dactylographiées avec le même texte précisant l'adresse des personnes, le fait qu'elles ne pouvaient justifier « d'aucune activité professionnelle ni de la recherche d'un emploi » et qu'elles étaient « en complète dépendance par rapport au système d'assistance sociale ». Des espaces blancs étaient laissés pour que soient remplis à la main le prénom, le nom, le lieu et la date de naissance. Sur les dix OQTF il est aussi indiqué à la main que les personnes sont en France « depuis plus de trois mois », sans plus de précisions.
- ❖ **A Chatenay-Malabry (92)**, des OQTF ont été notifiées sur le terrain du Petit-Clamart à 13 personnes dont deux femmes avec 6 enfants dont 3 scolarisés pour l'une et 3 enfants pour l'autre. Pour cette dernière, il est fait mention dans son OQTF de l'absence de scolarisation des enfants alors que le maire refusait leur inscription à l'école. Cinq OQTF notifiées à des femmes se fondent entre autres sur le fait que leur conjoint soit incarcéré, ces mêmes conjoints n'étant pas encore définitivement jugés car en détention provisoire.

Un recours massif et contestable à l'enfermement aux fins d'éloignement (rétention administrative)

La saisine du Parlement Européen par le collectif d'associations précité indique que les statistiques issues d'une étude de terrain « démontrent que les autorités françaises recourent à l'enfermement à des fins d'éloignement de ressortissants de l'Union européenne (Allemands, Belges, Bulgares, Espagnols, Estoniens, Hongrois, Italiens, Lituanais, Néerlandais, Polonais, Portugais, Roumains, Slovaques, Slovènes, Tchèques). Les ressortissants bulgares et roumains sont particulièrement touchés par la rétention, ce qui suscite des soupçons de discriminations contraires à l'article 18 TFUE et au considérant 31 de la directive CE/2004/38. Or, l'enfermement de citoyens de l'Union à des fins d'éloignement ne peut être considéré comme compatible avec le droit de l'Union européenne que dans des cas exceptionnels³⁵. Les garanties procédurales mises en place sont particulièrement fragiles et ne répondent souvent pas aux exigences du droit de l'Union. Les nombreuses pratiques d'inversion de la charge de la preuve sont contraires au droit de l'Union ».

Dans le rapport annuel³⁶ des cinq associations intervenant en centres de rétention administrative pour l'année 2014, le constat est sans appel : parmi les étrangers et notamment

35 Directive 2004/38/CE, la directive 2008/115/CE, l'arrêt de la CJUE du 17 février 2005, aff. C-215/03, Salah Oulane).

36 Centres et locaux de rétention administration : 2014, ASSFAM, Forum Réfugiés-COSI, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte France, 30 juin 2015



les ressortissants européens, les Roumains sont démesurément visés par des mesures d'éloignement.

Le rapport recense « 1 713 renvois de ressortissants européens vers leur pays d'origine depuis les centres de rétention en 2014 (15,5 % des personnes éloignées). Les ressortissants roumains sont cette année encore les principales cibles de cette politique : ils représentent 84 % des personnes qui ont reçu notification d'une OQTF à destination d'un Etat membre». Les chiffres montrent que ces éloignements ont été très nombreux en région parisienne (plus de 600 citoyens roumains éloignés).



2.2

Droits sociaux et politiques : domiciliation, protection sociale, droit au compte, aide juridictionnelle, inscription sur les listes électorales³⁷.

Ce chapitre revient sur l'accès à un ensemble de droits et prestations des citoyens européens vivant en grand précarité dans des squats ou des bidonvilles. Ces droits sont pour la plupart des préalables aux démarches d'insertion. Les textes et dispositifs évoluant parfois rapidement, ce chapitre offre donc une photographie à début 2015, mais plusieurs textes ou dispositifs sont susceptibles de profonds changements en 2015 (domiciliation par exemple).

A. La domiciliation, préalable à de nombreuses démarches³⁸

L'élection de domicile joue un rôle fondamental dans les parcours d'insertion. Elle permet en effet 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. L'accès à la domiciliation constitue donc la porte d'entrée vers tous les autres droits³⁹. La domiciliation est un droit énoncé dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF) à l'article L. 264, alinéas 1 à 10.

La domiciliation peut être effectuée auprès de plusieurs organismes :

- ❖ **Les Centres communaux ou intercommunaux d'Action Sociale** (CCAS et CIAS) qui ont l'obligation de procéder à des élections de domicile⁴⁰.
- ❖ **Des organismes** qui doivent être impérativement **agréés par arrêté préfectoral**. Il peut s'agir d'organismes à but non lucratif de lutte contre les exclusions et pour l'accès aux soins, d'établissements sociaux ou médicaux sociaux, d'organismes d'aides aux personnes âgées, de centres d'accueil de demandeurs d'asile.

Pour être domiciliée, la personne doit justifier d'un « lien avec la commune ».



Ce que dit le droit : état des lieux et principales modifications législatives/jurisprudentielles concernant l'élection de domicile

Une simplification introduite par la loi ALUR

L'article 46 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) renforce la simplification des procédures déjà introduites par la loi DALO de

37 Le présent chapitre, s'il cherche à couvrir un spectre relativement large de droits, ne prétend pas entrer en détail dans l'ensemble des textes, et des démarches à effectuer. Pour plus de détails notamment sur les démarches, se référer :

- A la Note pratique du Gisti, dont sont extraits plusieurs éléments de ce chapitre « Sans papiers mais pas sans droits », Note pratique du Gisti, 6^{ème} édition, 2013.

- Au Vade-mecum produit par la DIHAL en juillet 2014, qui intègre un tableau récapitulatif de l'ensemble des démarches à effectuer pour l'accès aux droits sociaux (p.121 et suivantes) : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/dihalvade-mecum_campements_aout_2014.pdf

38 Voir le Guide du Comede 2015 « Soins et accompagnement des migrants/étrangers en situation précaire », p.135 à 139

39 L'article 264-1 du Code de l'Action sociale et des familles (CASF) prévoit que « pour prétendre à des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, d'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet »

40 Certains CCAS et CIAS ont conclu des conventions de partenariats avec des hôpitaux



2007 (voir article L252-2 Code de l'action sociale et des familles). En effet, trois dispositifs spécifiques existaient auparavant : la domiciliation « DALO » dite de droit commun, la domiciliation « AME » pour l'Aide Médicale d'Etat, et la domiciliation « Asile » pour les personnes sollicitant une demande d'admission au séjour au titre du droit d'asile. Chacun de ces dispositifs était assorti de démarches spécifiques.

La loi ALUR vise à harmoniser les procédures à travers les éléments suivants⁴¹ :

- ❖ Unification des dispositifs DALO et AME
- ❖ Elargissement des motifs de domiciliation à l'ensemble des droits civils
- ❖ L'intégration de l'élection de domicile à l'article 102 du Code civil, favorisant l'élargissement du champ social aux droits civils.

Il faut distinguer les citoyens de l'Union Européenne et les ressortissants extra-européens au regard de leur droit au séjour. L'article L. 264-2 du CASF exclut du dispositif de domiciliation administrative de droit commun toute personne « non ressortissante d'un Etat membre de l'Union Européenne qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre 1^{er} du livre III du CESEDA ». En d'autres termes, les ressortissants d'un pays hors de l'Union européenne en situation irrégulière n'ont accès qu'aux procédures d'élection de domicile « AME ». Les ressortissants européens en situation irrégulière devraient avoir droit au dispositif de domiciliation administrative de droit commun. Cependant, la circulaire du 25 février 2008 interprète les textes de sorte que les citoyens européens n'ayant pas de droit au séjour voient leur droit à la domiciliation restreint. Cela complexifie aussi le travail des organismes de domiciliation car les citoyens européens n'ont aucune obligation de détenir un titre de séjour alors que cette disposition enjoint les organismes à examiner le droit au séjour des intéressés.

Il est à noter que suite aux modifications introduites par la loi ALUR, les étrangers non-citoyens de l'UE en situation irrégulière peuvent solliciter une domiciliation administrative dès lors qu'elles souhaitent prétendre à l'AME, à l'aide juridictionnelle et entendent exercer

leurs droits civils. La définition de ces droits devrait être précisée par voie de circulaire en 2015. De même la refonte d'un décret et cette dernière devrait permettre de mettre fin à la discrimination en vigueur pour les ressortissants européens en situation irrégulière.

En cas de refus, selon l'article L. 264-4 du CASF, celui-ci doit être motivé par les CCAS ou CIAS.

Les mesures inscrites dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté

Dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 lors du Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion, plusieurs mesures concernent la domiciliation.

- ❖ Un groupe de travail a été mis en place en juin 2013 sur les évolutions réglementaires liées à la domiciliation administrative est en cours, mené par l'UNCCAS, la DGCS et plusieurs associations et auquel le CNDH Romeurope participe depuis janvier 2015.

⁴¹ Voir notamment les notes et guides sur le site du Gisti, en particulier un guide de la DGCS, le « guide pour l'élaboration d'un schéma départemental de la domiciliation », juillet 2014.



- ❖ Il est prévu que les préfets de département⁴² sous l'égide des préfets de région, mettent en place des **schémas départementaux de la domiciliation** dans un but de coordination et d'harmonisation de l'offre. Ils impliquent la coordination des acteurs concernés et réunissent les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales et les associations. A ce jour et alors qu'ils devaient être opérationnels à l'horizon 2014, peu de schémas ont abouti. En février 2015, 46 étaient en cours d'élaboration.

Jurisprudence en 2014 éclairant le droit à l'élection de domicile

Deux décisions prises en 2014 sont à relever ici :

- ❖ Le Conseil Constitutionnel, par sa décision QPC n° 2013-347 du 13 octobre 2013, confirme le droit à l'élection de domicile pour les citoyens européens sans domicile stable, **quelle que soit leur situation administrative.**
- ❖ **Le Tribunal administratif de Pau, dans son jugement du 23 avril 2013⁴³** précise la notion de lien avec la commune, en indiquant que « **seules les personnes ne présentant aucun lien avec une commune sont exclues du droit d'obtenir la délivrance d'une attestation d'élection de domicile** au sein de ladite commune ; qu'en revanche, une personne qui justifie être installée sur le territoire d'une commune a droit à l'obtention d'une élection de domicile auprès de cette dernière ; qu'il convient d'apprécier cette notion au regard de la situation particulière des personnes en cause qui, en effet, sont dépourvues de domicile stable ; qu'il en résulte **qu'une personne qui justifie d'un lien quelconque avec une commune, parût-il ténu, est en droit d'obtenir une élection de domicile** auprès de celle-ci, à moins qu'elle n'ait déjà élu domicile dans une autre commune »



Ce que disent les faits : une forte inégalité territoriale en termes de domiciliation, et de graves difficultés liées aux expulsions à répétition

Etape fondamentale dans le processus d'accès aux droits, la domiciliation demeure soumise à une interprétation parfois abusive et restrictive par les communes, en l'occurrence les CCAS ou CIAS. Ceci crée une forte inégalité territoriale dans l'accès aux droits.

On remarque deux phénomènes sur les difficultés liées à l'élection de domicile :

- ❖ **Les refus de domiciliation.** Il est à noter des difficultés dues à des refus oraux aux guichets qui traduisent des refus de voir s'établir sur la commune les habitants des bidonvilles et des squats. C'est souvent l'argument de la saturation qui est soulevé pour justifier ces refus, parfois de manière abusive. Sur certains territoires, les prétextes peuvent être l'échéance prochaine d'une expulsion, l'absence de preuve d'un lien avec la commune, la situation administrative etc.
- ❖ **La demande abusive de l'attestation de domiciliation pour des démarches où elle n'est pas obligatoire** (par exemple l'inscription à l'école, la déclaration de revenus).

42 Article 34 de la loi ALUR

43 http://www.romeurope.org/IMG/pdf/jur_ta_pau_2014-04-23_domiciliation-refus-ccas.pdf



De manière paradoxale, on peut aussi constater des refus de prise en considération de l'attestation de domiciliation

Avant de présenter les principaux freins ou blocages liés à la domiciliation, il convient de noter que dans de nombreuses villes la domiciliation s'effectue sans problèmes particuliers. Dans **l'agglomération grenobloise** par exemple, la plupart des CCAS procèdent aux domiciliations, incités notamment par la MOUS métropolitaine (voir partie 3.4). **A Lille**, en 2014, un courrier a été envoyé par la responsable départementale des CCAS, incitant l'ensemble des CCAS du département à procéder aux domiciliations. A quelques exceptions près, ceci semble appliqué par les centres communaux. A **Nantes** enfin, peu de blocages sont à signaler à part le refus d'une commune (Couëron) qui a finalement été levé suite à une décision du Tribunal Administratif en mars 2015⁴⁴.

Exemples de refus ou de blocages importants dans l'accès à la domiciliation.

Les données issues du terrain font ressortir de nombreuses situations difficiles ou qui n'ont été résolues qu'après une intense mobilisation des acteurs associatifs, et parfois publics.

Complexité des jeux d'acteurs autour de la domiciliation : l'exemple de Nantes

A Nantes, au printemps 2014, l'association Gasprom informe les associations de sa décision de mettre fin à son activité de domiciliation ; une forte mobilisation associative se met en place auprès des communes de l'agglomération nantaise afin que les CCAS prennent leurs responsabilités en termes de domiciliation. L'accompagnement des personnes par les associations permet de faciliter les démarches, et aujourd'hui la domiciliation est assurée par la plupart des CCAS de l'agglomération avec plus ou moins de facilités. Une seule commune, Couëron, refusait catégoriquement de domicilier. Le Défenseur des droits a été saisi de cette situation ainsi que le tribunal administratif de Nantes. Le tribunal leur a donné raison⁴⁵ et une décision du 30 mars 2015 condamne la commune de Couëron et exige qu'elle assure la domiciliation des familles de ce bidonville. Médecins du Monde établit des attestations de présence sur la commune, qui sont reconnues par les communes de Nantes, St-Herblain et maintenant Couëron. St-Herblain et Rezé assurent une domiciliation complète, alors que la ville de Nantes domicilie seulement pour l'accès à l'AME. Les contacts réguliers entre la médiatrice de Médecins du Monde et les CCAS des communes où se trouvent les bidonvilles facilitent les démarches et rassurent tant les familles que les services.

Au sein de mêmes départements une extrême variété de situations

Dans le département du Val-de-Marne (94), les associations notent de fortes différences de positionnement selon les communes. Il semble cependant qu'en 2014 il n'y ait eu qu'un seul CCAS qui ait délivré des domiciliations administratives pour obtenir des AME (sur demande de l'association PU-AMI). Ce CCAS a ensuite accepté de domicilier les familles ayant des enfants scolarisés. Un autre CCAS d'une commune qui accordait des domiciliations sans aucun problème, n'en a plus accordé aucune après le changement de majorité aux élections municipales. L'argument principal donné par les CCAS sur l'existence de mandat donné à une ou plusieurs associations ayant les moyens de gérer les dossiers (à Créteil, Ivry et Vitry).

⁴⁴ Tribunal administratif de Nantes, n°1502248, 30 mars 2015

⁴⁵ Tribunal administratif de Nantes, n°1502248, 30 mars 2015



En Gironde (33), la situation est également très disparate d'une commune à l'autre et on observe un refus croissant des domiciliations. Si les CCAS des communes de Bordeaux et Floirac remplissent cette obligation, cela n'a pas été tout de suite le cas d'autres villes sur lesquelles se sont installées des personnes après des expulsions. A Bègles, Noël Mamère opposait un refus aux ressortissants roumains et bulgares vivant en squat sur le territoire de la commune arguant leur nombre important (109 personnes dont 69 enfants) et la création future d'un groupe de travail annoncé par la Préfecture. Après des interpellations directement adressées à la mairie notamment en début d'année 2014, le Défenseur des Droits a été saisi par Médecins du Monde et le CCAS de Bègles a finalement domicilié ces personnes à partir de juillet.

En Seine-Saint-Denis (93), les pratiques sont elles aussi disparates selon les municipalités. Certaines refusent totalement de domicilier dans leur CCAS quand d'autres le font à condition que les personnes soient orientées par Médecins du Monde. Le Secours Catholique et Médecins du Monde proposent des domiciliations et des accompagnements dans la constitution des dossiers et l'ouverture des droits.

Dans la métropole Lyonnaise, si certaines communes dont Lyon domicilient relativement facilement, les associations relèvent des refus très fréquents de domiciliation en 2014 notamment à Saint-Fons, Bron et Ecully. Ces refus sont la plupart du temps non notifiés par écrit, les personnes étant renvoyées sans explications.

Des cas de délégation complète aux associations

En Seine-et-Marne (77) : selon les associations, la domiciliation est impossible dans les CCAS. Les seules solutions sont d'utiliser les possibilités offertes par les associations (principalement la Croix Rouge et le Secours Catholique). De fait, il est impossible de savoir combien de personnes sont domiciliées. A **Lagny**, le CCAS semble avoir peur de domicilier des familles par peur de devoir scolariser un nombre important d'enfants et prétexte l'absence de lien avec la commune.

A Paris (75), les domiciliations se font surtout via les associations agréées. L'intervention du cabinet du maire est parfois nécessaire pour des situations particulières.

Au Havre (76), le CCAS refuse toute domiciliation. La Croix Rouge donne une domiciliation de trois mois et une autre de deux mois une fois par an pour faire ou renouveler la demande d'Aide Médicale d'Etat

Principaux constats issus du terrain concernant la domiciliation :

- ❖ **Une domiciliation qui se fait souvent « au forceps »** et grâce à une intense mobilisation des associations. En 2014 comme dans les années précédentes, les associations ont dû engager de nombreuses démarches et interpellations pour que le droit à la domiciliation soit appliqué par les CCAS.
- ❖ **Un « déchargement » sur les associations qui peuvent engorger les structures** : dans de nombreux cas - comme dans le Val-de-Marne - les CCAS refusent de domicilier eux-mêmes, en orientant les personnes vers les associations agréées. Ce transfert de charge se fait souvent au prix d'une surcharge extrêmement importante de travail, qui peut nuire aux autres actions des associations.
- ❖ **Un déni de droit aux conséquences désastreuses** : le refus de domiciliation, et la longueur des démarches finalement nécessaires pour l'obtenir, a un impact lourd



sur l'ensemble des autres démarches, qu'elles soient liées à la scolarisation, à l'Aide médicale d'Etat, à la recherche d'emploi, à l'ouverture d'un compte bancaire, etc . . Le temps perdu dans les nombreuses démarches fragilise donc encore plus les familles, et oblige les associations et les bénévoles à y consacrer une partie importante de leur temps, ce qui réduit d'autant celui dédié à l'accompagnement social en tant que tel.

B. L'accès aux prestations sociales légales⁴⁶



Ce que dit le droit : état des lieux, et modifications législatives / jurisprudentielles en 2014

Les départements, acteurs centraux de l'aide sociale⁴⁷

Les diverses lois relatives à la décentralisation ont progressivement donné aux départements (conseils généraux) la **compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale** (article L. 121-1 du Code de l'action sociale et des familles). Il s'agit notamment des aides aux personnes âgées à domicile (APA), de la Prestation de compensation du handicap (PCH), du Revenu de solidarité active (RSA), de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Pour mettre en œuvre les diverses prestations, chaque département établit une politique d'action sociale et médico-sociale, à travers notamment des schémas départementaux.

Malgré ce rôle central des départements :

- ❖ **La commune conserve des attributions** dans ce domaine, d'ailleurs en évolution constante. La commune exerce ses compétences en matière d'aide sociale grâce au centre communal d'action sociale (CCAS) (*voir infra*). L'intervention en matière d'aide sociale facultative est également admise pour la commune, sur le fondement et dans les limites de la clause générale de compétence du conseil municipal (article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales).
- ❖ **L'Etat, à travers notamment les Directions Départementales de la Cohésion Sociale (DDCS)**, joue également un rôle important, notamment dans le champ de l'hébergement d'urgence et de l'attribution de certaines aides.

Il convient de noter ici que selon les territoires, les collectivités (départements et communes) peuvent donc mettre en place des aides facultatives (*voir infra*).

Les aides financières au titre de l'Aide sociale à l'enfance⁴⁸

Dans chaque conseil général existe un service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), qui gère notamment des aides spécifiques aux familles en difficulté. Ces aides peuvent prendre trois formes : **l'intervention d'un travailleur social** et familial, ou d'une aide ménagère à domicile ; **l'intervention d'un service d'action éducative** pour surmonter une situation de crise ou participer à la préservation de la famille ; **des aides**

⁴⁶ Ce chapitre s'appuie notamment sur une note du COMEDE, Comité pour la Santé des Exilés « Les citoyens européens et leurs familles : accès aux droits sociaux et droit au séjour », MATH Antoine, DEMAGNY Benjamin, avril 2015 http://www.gisti.org/IMG/pdf/droits_sociaux_citoyens_ue_tableau_comede_avril_2015_.pdf

⁴⁷ Pour une présentation détaillée de la répartition des compétences au niveau local, voir le tableau récapitulatif sur le portail officiel des collectivités locales : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences>

⁴⁸ Voir notamment les articles L.221-1, L.221-2, L.223 et L.222-2 du Code de l'action Sociale et des Familles. Voir également la note pratique du CNDH Romeurope sur ce sujet.



❖ **financières**, qui peuvent être versées en secours exceptionnel ou sous forme d'allocations mensuelles. En principe elles peuvent se cumuler avec d'autres prestations familiales. 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.

La principale condition d'attribution de ces aides est liée à « **l'état de besoin** » des familles : cet état est apprécié selon la situation familiale pour les prestations d'aides à domicile, et selon les ressources du ménage pour les aides financières. **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.

Un principe d'égalité de traitement reconnu mais difficile à appliquer

Le droit de l'Union européenne (UE) reconnaît le principe d'égalité de traitement entre les citoyens européens mais ce principe est en général conditionné à la régularité du séjour. Comme mentionné dans la note du COMEDE⁴⁹, pour savoir si un citoyen UE ou assimilé vivant en France a droit aux prestations sociales, le raisonnement est très simple dans son principe : s'il y réside en situation administrative régulière (c'est-à-dire qu'il y dispose d'un droit au séjour, sans forcément que ce droit au séjour ne soit matérialisé par un titre de séjour), alors il bénéficie de l'égalité de traitement et donc des prestations sociales dans les mêmes conditions que les Français. Cependant, l'application de ce raisonnement s'avère parfois très compliquée pour trois raisons :

- ❖ Le droit au séjour et l'accès aux droits sociaux du citoyen UE (et des membres UE ou non-UE de sa famille) ne sont pas subordonnés à la présentation d'un titre de séjour.
- ❖ L'éventuel contrôle de la régularité du séjour en vue de l'attribution des prestations est du ressort des organismes de protection sociale et non des préfetures.
- ❖ Le droit au séjour s'avère finalement très complexe à apprécier dans de nombreuses situations concrètes.

Ceci a pour conséquence que, trop souvent, « des prestations sociales sont refusées sur le fondement de l'absence de régularité de séjour alors même que le citoyen de l'UE devrait être considéré en situation régulière »

Par ailleurs, la période récente a été marquée par **l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-333/13, Elisabeta Dano, Florin Dano / Jobcenter Leipzig**. Cet arrêt qui a eu de forts retentissements médiatiques reconnaît de manière explicite le lien entre droit au séjour et accès aux prestations sociales et les limites du principe de l'égalité de traitement. La Cour prévoit que « les citoyens de l'Union économiquement inactifs qui se rendent dans un autre Etat membre dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale peuvent être exclus de certaines prestations sociales ». Il ne s'agit pas ici d'une avancée jurisprudentielle majeure, car en pratique en France, très peu d'aides sociales sont accordées aux citoyens de l'Union sans droit au séjour mais c'est un arrêt important du point de vue politique. Cet arrêt a relancé le débat sur le «

49 COMEDE, Comité pour la Santé des Exilés « Les citoyens européens et leurs familles : accès aux droits sociaux et droit au séjour », MATH Antoine, DEMAGNY Benjamin, avril 2015 http://www.gisti.org/IMG/pdf/droits_sociaux_citoyens_ue_tableau_comede_avril_2015_.pdf



tourisme social » et il a entraîné de nombreuses réactions politiques, des articles de presse et des débats⁵⁰.

A noter enfin que les citoyens de l'UE sont **exclus du bénéfice du RSA s'ils sont dans la catégorie des citoyens européens entrés en France pour y chercher un emploi** et qui s'y maintiennent à ce titre (et sont notamment inscrits à Pôle emploi). Ce principe est contenu dans l'article L. 262-6 du CASF : « Le ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, entré en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintient à ce titre, n'a pas droit au revenu de solidarité active ».



Ce que disent les faits

Les personnes vivant en bidonville n'ont, en pratique, qu'un accès très limité aux prestations sociales « classiques » tant que leur situation, notamment concernant l'emploi, n'est pas stabilisée. Elles ne bénéficient donc généralement que des aides au titre de l'Aide sociale à l'enfance, et parfois de certaines aides facultatives (*voir infra*).

Il est ici impossible de dresser une liste exhaustive des faits ayant marqué l'année 2014, mais en voici quelques exemples :

A Maxéville (54), l'accès aux prestations sociales liées à l'accès à l'emploi n'a pas posé de problème particulier. Pour les autres prestations, notamment pour les familles avec enfants, les associations les ont accompagnées vers les aides facultatives du conseil général (surtout vers la bourse d'aide à la scolarisation).

Au Havre (76), le conseil général, au titre de l'ASE verse à toutes les familles sans ressources une allocation d'environ 300 € par mois pour quatre enfants et plus.

En Loire-Atlantique (44), l'aide financière au titre de l'ASE est intitulée « aide financière Enfance et Famille ». Elle est versée par le conseil général, via une association après instruction d'un dossier, uniquement aux familles avec enfants, et parfois à la naissance d'un enfant, à la discrétion du conseil général. Certaines associations notent un manque de visibilité sur les critères retenus. Pour les familles ayant fait la demande après 2009, l'aide est généralement attribuée une seule fois (et non plus mensuellement). Il est possible pour les familles de renouveler la demande, mais la réponse est très aléatoire. La plupart du temps, la deuxième demande fait l'objet d'un refus. Il est alors possible pour les familles de formuler un recours : dans un premier temps, plusieurs familles accompagnées par la CIMADE ont effectué ces recours, en obtenant systématiquement gain de cause. Toutefois, au fil des années, les familles ont fini par renoncer à faire des recours, la démarche étant difficile à entreprendre (barrière de la langue, éloignement des lieux de vie, difficulté pour se rendre aux permanences de la CIMADE etc.)

⁵⁰ Sur ce sujet, se référer notamment aux articles suivants : « L'arrêt Dano de la CJUE : quand sonne le glas de la citoyenneté sociale européenne ? », AUBIN E., AJDA, 2015, p. 821 ; La fin du « tourisme social » ? Premières remarques sur l'arrêt Dano (Gde Chambre, C-333/13) du 11 novembre 2014 », RUBIO Nathalie, CERIC : 18 novembre 2014 ; « De la citoyenneté sociale au « tourisme social » », ISIDRO Lola, Revue Plein Droit, décembre 2014 ; « Refuser la protection sociale aux citoyens européens sans travail ? A propos de l'arrêt Dano de la Cour de justice », Patrick Morvan, Etienne Pataut, Revue de droit du travail N°3, 2015, p.58



A Triel (78) : concernant l'accès aux droits sociaux, il y a souvent des demandes abusives de justificatifs, des délais prolongés et des refus inexplicables. Rares sont les demandes de RSA qui aboutissent.

A Saint-Etienne (42) : il y a des problèmes avec la CAF qui refuse d'ouvrir des droits aux prestations pour les personnes en formation professionnelle alors qu'ils sont reconnus comme salariés. Des recours ont été introduits mais les résultats ne sont pas connus lors de l'écriture de ce rapport.

C. Les aides financières facultatives des collectivités locales



Ce que dit le droit : la possibilité de développer des aides sociales facultatives par les communes ou les conseils généraux.

Comme mentionné ci-dessus, les collectivités locales - conseils généraux et communes - ont la possibilité de développer des prestations **d'aide sociale facultatives**, en fonction des besoins observés sur leur territoire. Ils en déterminent les montants, les conditions d'accès, et les modalités de versement, qui peuvent fortement varier d'une collectivité à l'autre. Il s'agit souvent d'aides financières accordées en fonction du nombre d'enfants, et orientées vers l'aide à la scolarisation, les factures énergétiques ou l'aide à la subsistance. Pour la plupart, **ces aides ne sont pas conditionnées au droit de séjour**.

Par exemple, certains conseils départementaux accordent une **bourse de fréquentation scolaire** pour l'école élémentaire aux familles de condition modeste. Elle est réservée aux parents qui doivent scolariser leur enfant dans une école élémentaire d'une commune voisine, en qualité de demi-pensionnaire ou de pensionnaire, du fait de l'absence d'école dans leur commune d'habitation. Les conditions d'attribution varient d'un département à l'autre. Au minimum, l'élève doit être scolarisé en classe élémentaire (du CP au CM2), dans une école distante de plus de 3 kilomètres du domicile familial, et être demi-pensionnaire ou pensionnaire. La demande de bourse doit être effectuée en début d'année scolaire et renouvelée chaque année. Le directeur de l'école remet le dossier aux familles.

De même, de nombreux CCAS ont mis en place une **participation aux frais de cantine** pour les élèves de maternelle et de primaire. Il peut également exister une **aide aux transports scolaires**.



Ce que disent les faits : des aides existantes, mais remises en cause de manière inquiétante

Il est difficile de disposer d'une vision d'ensemble de ces aides sur le territoire. La collecte de données menée dans le cadre de ce rapport a permis d'identifier certaines pratiques dans les territoires (liste non exhaustive) :

Dans le département du Nord (59), l'AMASE - Aide mensuelle d'aide sociale à l'enfance - est attribuée par le conseil général sous condition de scolarisation, tous les deux mois. Il arrive cependant que des familles ayant des enfants scolarisés se voient opposer un refus. A noter que les montants attribués varient en fonction du nombre de demandeurs, l'enveloppe globale restant identique.



En Meurthe-et-Moselle (54), le conseil général a mis en place une « bourse de fréquentation scolaire pour l'école élémentaire » (voir ci-dessus). La gestion de cette aide a été confiée à une association. Plusieurs enfants vivant en bidonville ou squats ont accédé à cette aide.

Dans la Drôme (26), pour un élève demi-pensionnaire, la bourse de fréquentation scolaire s'élève à 93 € et à 186 € pour un élève interne.

Dans plusieurs de ces territoires comme dans d'autres, les associations font état d'une révision progressive de ces dispositifs, allant souvent dans le sens d'une **baisse des montants, et de la mise en œuvre de procédures de plus en plus complexes**. Les associations font également état de critères d'attribution relativement flous et de décisions aléatoires de la part des services.

Dans certains cas, ces modifications sont dues notamment à des interrogations de la part des collectivités quant à l'utilisation réelle des aides par les familles habitant les bidonvilles. Lors d'entretiens informels, plusieurs acteurs ont également évoqué une crainte de l' « appel d'air » que pourraient produire ces aides. Cette méfiance peut parfois amener les collectivités à transformer des dispositifs d'aide financière en aides directes comme par exemple, la distribution de nourriture via des associations.

D. Droit au compte bancaire



Ce que dit le droit : état des lieux et modifications législatives / jurisprudentielles en 2014

Les principes généraux

Tout comme la domiciliation, l'ouverture d'un compte bancaire joue un rôle primordial dans le parcours d'insertion. Il permet en effet de recevoir un salaire, certaines aides financières, d'effectuer des mouvements de fonds avec la famille ou les proches, etc .

Selon les textes, **toute personne physique résidant en France a droit à l'ouverture d'un compte** dans un établissement bancaire, afin d'accéder aux services bancaires de base. Cependant, elle peut être confrontée à un refus initial d'ouverture de la part d'une banque, sans justification, mais accompagné d'un courrier officiel. Elle peut alors faire appel à la Banque de France qui désigne un établissement bancaire qui aura l'obligation de le lui ouvrir, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception des pièces requises.

Principales évolutions en 2014

- ❖ Dans son article R. 312-2 du Code monétaire et financier, l'adresse d'un CCAS ou d'un organisme agréé de domiciliation vaut justification de domicile. Le **décret n°2014-251 du 27 février 2014** précise les conditions d'exercice du droit au compte au nom et pour le compte du demandeur par les associations et fondations.
- ❖ **L'arrêté du 30 mai 2014** du ministère des Finances fixe la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France : il exige la copie recto verso d'un justificatif d'identité, en cours de validité, délivré par une administration publique, comportant la photographie et la signature du titulaire () ». Il s'agit une évolution négative en ce qui concerne les Roumains, dont la carte d'identité ne



comporte pas de signature. Pourtant, une recommandation du Défenseur des Droits n°MLD/2013-10 du 28 février 2013⁵¹ rappelle que les cartes d'identité roumaines, même si elles ne comportent pas de signature, sont des documents reconnus par l'Union européenne et valables pour ouvrir un compte. Le Défenseur Des Droits a été saisi en septembre 2014 par l'ASAV et le CNDH Romeurope suite à des refus d'ouverture de comptes bancaires invoquant l'absence de signature au dos des pièces d'identité roumaines. Il a rendu sa décision **MLD-2015-098 le 29 mai 2015** où il informe que le ministre des Finances et des Comptes publics s'engage à modifier cet arrêté afin qu'il ne mentionne plus l'obligation de signature du titulaire de la pièce justificative d'identité.

- ❖ La **décision MLD/2014-33 du Défenseur des droits du 27 mars 2014** précise que « la pratique des établissements bancaires qui consiste à exiger des ressortissants étrangers la présentation d'un visa en cours de validité comme celle d'un titre de séjour français en cours de validité revient à contrôler la régularité de leur séjour posant ainsi une condition supplémentaire pour l'ouverture d'un compte bancaire fondée sur la nationalité étrangère des demandeurs (). Dès lors, la pratique de l'agence Société Générale de Gennevilliers, qui, à l'occasion de l'examen de la demande d'ouverture de compte de Mme X a soumis la réclamante à une **condition de régularité du séjour** en refusant l'ouverture de ce compte au motif de l'expiration de son visa et en considération de l'absence de titre de séjour, caractérise une **discrimination fondée sur l'appartenance à une nation** contraire aux articles 225-1 et 225-2 du Code pénal ».
- ❖ La **Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 dans le chapitre 4 consacré à l' « accès à un compte de paiement »** indique que « **les États membres veillent à ce que les établissements de crédit n'opèrent aucune discrimination à l'encontre des consommateurs résidant légalement dans l'Union du fait de leur nationalité ou de leur lieu de résidence, ou pour tout autre motif visé à l'article 21 de la charte, lorsque ces consommateurs font une demande d'ouverture de compte de paiement au sein de l'Union ou accèdent à un tel compte** » (Article 15). Il incite également à ce que « des comptes de paiement assortis de prestations de base soient proposés aux consommateurs par tous les établissements de crédit ou un nombre suffisant d'entre eux afin de garantir l'accès à de tels comptes pour tous les consommateurs sur leur territoire, et éviter des distorsions de concurrence ».



Ce que disent les faits : de nombreux refus ou difficultés d'ouverture de compte

Dans certaines villes, l'ouverture d'un compte ne pose pas de problèmes particuliers. A l'inverse, on dénombre encore de multiples pratiques discriminatoires empêchant les personnes d'accéder à un compte. L'arrêté du 30 mai 2014 fixant la liste des pièces justificatives constitue une entrave importante. Voici quelques exemples issus de la collecte de données :

A Nanterre et Chatenay-Malabry (92) on relève de nombreuses difficultés pour tous les ressortissants roumains en raison de l'absence de signature. La Banque de France a été saisie

51 <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-10.pdf>



à trois reprises par l'association ASAV qui a répondu au bout de deux mois et a pu débloquent l'accès aux comptes. Une quatrième fois, la Banque de France a refusé de donner suite.

A Paris (75), refus d'ouverture du compte Nickel par un buraliste au motif que l'intéressé ne fournissait pas un « passeport européen » mais une carte d'identité roumaine. (Source : saisine du Défenseur des droits).

A Nantes (44), les associations rapportent un accès possible à un compte bancaire, mais avec des démarches compliquées et de nombreuses pièces à produire.

A Champs-sur-Marne, Bussy-Saint-Georges (77), selon les associations, les banques allèguent tous les prétextes possibles pour ne pas ouvrir de comptes aux habitants des bidonvilles (par exemple que les cartes d'identité roumaines ne comportent pas de signature). La Banque Postale accepte parfois d'ouvrir un compte de caisse d'épargne mais pas un compte courant (et seulement pour ceux qui ont une domiciliation Croix Rouge ou une autre association agréée par la préfecture).

A Marseille (13), comme présenté dans un article de la Provence⁵², les personnes se voient également confrontées à des refus liés à la carte d'identité roumaine et à l'absence de signature, ou à la demande de présenter un passeport, pourtant non obligatoire aux citoyens roumains pour voyager en Europe.

A Saint-Etienne (42), le Collectif local a souvent dû faire appel à la Banque de France pour faire respecter ce droit.

Le compte Nickel, une fausse alternative ?

Une alternative mise en place dans les faits est le compte Nickel⁵³ : Il s'agit d'un compte de paiement sans découvert autorisé permettant de faire des dépôts et des retraits en espèce et de faire des virements et des prélèvements.

Il existe cependant certaines limites : il faut disposer d'un téléphone portable, d'un justificatif de domicile à son nom datant de moins de trois mois, à défaut d'une adresse postale. Il est par ailleurs impossible d'émettre et de déposer des chèques (ce qui est problématique pour les ferrailleurs notamment).

Pour de nombreuses personnes, il s'agit donc d'une solution par défaut qui ne remplace pas l'ouverture d'un compte classique.

E. Aide juridictionnelle



Ce que dit le droit

L'aide juridictionnelle consiste en une prise en charge totale ou partielle par l'État des honoraires et frais de justice (avocat, huissier, expert, etc.) pour des personnes ayant un faible revenu.

Aux termes de l'article 2 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle est accordée aux « personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes

52 Article de La Provence du 5 mai 2014 : « Le chemin de Croix de Ludovic et Mariotsa à la banque postale ».

53 Voir la fiche pratique disponible sur le site du CNDH Romeurope.



pour faire valoir leurs droits en justice ». L'article 34 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 dispose que le requérant doit joindre à sa demande d'Aide Juridictionnelle (AJ) une « copie du dernier avis d'imposition prévu à l'article L. 253 du livre des procédures fiscales (ou un avis de non-imposition) ainsi qu'une **déclaration de ressources** ou, s'il dispose de ressources imposables à l'étranger, toute pièce équivalente reconnue par les lois du pays d'imposition ». L'aide juridictionnelle totale est attribuée aux personnes seules ayant des revenus mensuels inférieurs à 941€⁵⁴. Ce seuil augmente en fonction du nombre de personnes à charge. Aucune condition de régularité de séjour ne peut-être opposée aux citoyens de l'Union européenne afin de bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, l'article 47 de la **Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne** prévoit que « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article (). Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ».



Ce que disent les faits : des pratiques disparates suivant les territoires

En 2013 et 2014, **de nombreux cas de refus d'aide juridictionnelle (AJ) ont été recensés à l'encontre de citoyens roumains et bulgares sur le territoire français**. Ces refus étaient majoritairement motivés par **l'absence d'avis d'imposition** fourni par les demandeurs pour prouver le caractère insuffisant de leurs ressources. Cette exigence, qui a pour effet de priver de facto de nombreux citoyens européens pauvres de la possibilité d'exercer des procédures juridictionnelles en France, semble d'autant plus contestable qu'elle est nouvelle. Selon les avocats contactés par le CNDH Romeurope, une simple déclaration sur l'honneur suffisait afin de bénéficier de l'AJ jusqu'en 2013.

Nombre de ces décisions ont été annulées par les Cours administratives d'appel (CAA):

- ❖ La CAA de Versailles a annulé plusieurs décisions de refus d'aide juridictionnelle se fondant sur l'absence d'avis d'imposition de la demanderesse. La CAA considère qu'il « ressort des pièces produites par Mme X à l'appui du présent recours, que **la requérante qui s'est inscrite à Pole emploi ne dispose que de ressources très modestes** ; que, par suite, il y a lieu de lui accorder le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ». La CAA se satisfait de la « déclaration de ressources » fournie par la requérante.
- ❖ La CAA de Paris a également annulé des décisions de rejet des demandes d'AJ par le bureau de l'aide juridictionnelle de Melun prises sur le même fondement après avoir relevé que « **le niveau des ressources mensuelles du demandeur à l'aide juridictionnelle s'établit à : néant** » (CAA de Paris, ordonnance du 4 mars 2014, contre les décisions du BAJ du tribunal de grande instance de Melun).

Par ailleurs, à Lille suite à des nombreuses difficultés pour que ses clients roumains et bulgares vivant dans des squats ou bidonvilles obtiennent l'aide juridictionnelle, l'avocat Norbert Clément a saisi à plusieurs reprises le Défenseur des Droits en 2013 et 2014. Ces saisines s'appuient sur un recensement de **110 rejets de demandes d'aide juridictionnelle**

54 article 4 de la loi du 10 juillet 1991



par le bureau d'aide juridictionnelle de Lille. Ces rejets étaient notamment justifiés par les raisons suivantes :

- ❖ « Absence de quittance de loyer » alors qu'il s'agit d'occupants sans droit ni titre,
- ❖ « Absence de production de l'attestation CAF et du livret de famille » alors que les intéressés n'ont jamais sollicité ni bénéficié de la CAF et que les actes de naissance étaient produits,
- ❖ « Méconnaissance de l'article L. 121-1 du Ceseda, relatif à la période transitoire imposée à la Roumanie » alors que la période transitoire n'emportait de restriction uniquement concernant le droit au travail, et non le droit au séjour,
- ❖ « Le demandeur ne joint pas le dernier avis d'imposition » alors qu'il ne dispose d'aucun revenu depuis son entrée en France et n'a effectué aucune déclaration,
- ❖ « Absence de titre de séjour qui s'impose aux ressortissants de la Roumanie » alors qu'en matière d'aide juridictionnelle, la production d'un document justifiant de la régularité de séjour n'est opposable qu'aux ressortissants des pays tiers à l'Union européenne,
- ❖ « Domiciliation chez l'avocat », alors que s'agissant d'occupants sans droit ni titre, la précarité de leur situation justifie cette domiciliation au cabinet de l'avocat, laquelle est prévue par le Code de l'action sociale et des familles,
- ❖ « Dossier non signé du requérant », alors que le mandat *ad litem* de l'avocat l'autorise à former la demande au nom de son client.

F. Droit de vote



Ce que dit le droit

Un citoyen de l'Union européenne qui réside en France peut participer aux élections municipales⁵⁵ et aux élections européennes⁵⁶ dans les mêmes conditions qu'un électeur français. Pour exercer ce droit de vote, il doit être inscrit sur les listes électorales et remplir les conditions d'âge et de capacité juridique.



Ce que disent les faits

Il existe peu de données ou d'information sur l'inscription aux listes électorales des personnes vivant en bidonville. En 2014, au moins trois faits liés à ce sujet démontrent cependant certaines tensions qui peuvent naître au niveau local :

A Villeurbanne, 22 personnes accompagnées par le MRAP se sont inscrites en décembre 2013 sur les listes électorales. La commission de révision électorale a validé leur demande d'inscription sur la liste complémentaire pour les élections européennes, mais pas sur celle

55 Directive n°94/80/CE du 19 décembre 1994 et la loi organique n°98-204 du 25 mai 1998

56 Directive n°93/109/Ce du 6 décembre 1993 et la loi n°94-104 du 5 février 1994



des élections municipales, sur le fondement de dispositions manifestement discriminatoires de la circulaire ministérielle du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales, qui empêche l'inscription sur les listes électorales des citoyens européens sans domicile fixe⁵⁷.

Suite à une plainte d'un professeur de droit de Nanterre à la Commission européenne, celle-ci a répondu en février 2015: «J'ai le plaisir de vous informer que, en réponse à la lettre de la Commission, les autorités françaises se sont engagées à adopter une loi organique modifiant l'article LO 227-3 du Code électoral pour permettre l'inscription sur les listes électorales complémentaires et la participation des personnes sans domicile fixe ressortissantes d'un autre Etat membres de l'Union aux prochaines élections municipales programmées en 2020.»

A Saint-Denis (93), un candidat à l'élection municipale a déposé un recours devant le tribunal d'instance pour inscription frauduleuse contre l'inscription sur les listes électorales de 46 personnes habitant dans un bidonville⁵⁸. Ce recours a été jugé irrecevable, car formé dix jours après la publication du délai légal de dix jours après publication de la liste. L'affaire n'a donc pas été jugée sur le fond⁵⁹.

A Triel (78), des habitants du bidonville ont voté aux élections municipales et européennes. Néanmoins, ces personnes n'ont pas voté à Triel où se trouve le bidonville car la ville refusait de procéder à leur élection de domicile. Ils ont alors voté dans les villes avoisinantes où ils étaient domiciliés ou hébergés par des associations (à Conflans-Sainte-Honorine ou à Achères).

Qu'il s'agisse de la domiciliation, d'une ouverture de compte bancaire, de l'accès aux aides légales ou facultatives, de l'aide juridictionnelle, un même constat issu des faits : les habitants de squats ou bidonvilles sont, plus que d'autres, amenés à devoir développer des stratégies et une énergie colossale et anormale pour accéder à leurs droits. Le constat vaut bien sûr également pour les associations qui les accompagnent, les professionnels ou bénévoles passant un temps considérable à essayer de contourner les multiples obstacles. En effet pour chacun de ces droits, même lorsque les démarches sont censées être simples et rapides (pour l'ouverture d'un compte bancaire, par exemple), les personnes se heurtent soit à des pratiques discriminatoires, soit à une méconnaissance du droit de la part des agents, soit à la mise en place de procédures complexes et illégales.

Cette situation a un grave impact sur les parcours d'insertion : tant que les personnes ne sont pas domiciliées, ou qu'elles n'ont pas de compte bancaire, elles ne peuvent engager d'autres démarches en matière de soins, d'emploi, etc.

57 Voir l'article de Lyon Mag de janvier 2014: <http://www.lyonmag.com/article/61511/municipales-les-roms-qui-s-etaient-inscrits-sur-les-listes-electorales-ne-pourront-pas-voter>

58 Voir l'article de Libération du 13 mars 2014 : http://www.liberation.fr/politiques/2014/03/13/a-saint-denis-l-inscription-de-roms-envenime-la-campagne_986765

59 Voir l'article du Figaro du 20 mars 2014 : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2014/03/20/97001-20140320FILWWW00254-saint-denis-des-roms-sur-la-liste-electorale.php>



2.3

Habitat : conditions de vie en bidonvilles et squats, expulsions des lieux de vie

Contexte global: des bidonvilles qui s'inscrivent dans une situation générale de mal-logement et de précarité

Dans son rapport sur l'Etat du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre recense 3,5 millions de personnes mal logées, dont 85 000 vivant en « habitat de fortune » (cabane, construction provisoire, camping à l'année, mobil-home, ...). Elle note une augmentation des « démarches individuelles palliatives » au manque de logement et aux difficultés d'accès, un repli sur des formes de « non-logement », et une détérioration très grave des conditions de vie des ménages. Les populations vivant en squats et bidonvilles s'inscrivent donc dans cette situation bien plus large d'exclusion et de mal-logement.

Selon les recensements officiels, il existe entre 450 000 et 600 000 habitats indignes en France. Parmi eux, environ 450 à 500 bidonvilles sont habités par des populations principalement originaires de pays de l'Est, en majorité de Roumanie.

La collecte de donnée effectuée dans le cadre de ce rapport confirme dans leurs grandes masses les chiffres émis par la DIHAL, qui recense de 17 000 à 20 000 personnes habitant dans ces habitats précaires. Nous tenons cependant à souligner que ces chiffres n'incluent pas le nombre croissant de personnes contraintes - du fait des expulsions et des pressions continuelles exercées envers elles - à vivre dans la rue, dans leur voiture ou parfois en hôtel social, de façon extrêmement instable.

Ce chapitre revient en détail sur cette « politique de l'empêchement » dénoncée en 2014 par le sociologue Eric Fassin, et qui est confirmée par les observations de terrains sur la plupart des métropoles concernées. L'exemple récent de Lille (premier semestre 2015) est particulièrement parlant : des familles (dont des nourrissons) expulsées d'un bidonville restent ensuite poursuivies par les forces de l'ordre de 7h du matin à minuit pour empêcher toute réinstallation.

En termes de conditions de vie dans les bidonvilles - et certains squats - le présent rapport vient malheureusement ajouter aux nombreux rapports et condamnations de la France sur les inacceptables situations subies par les personnes concernées. Absence de raccordement à l'eau et à l'électricité, refus de collecte des déchets, rejet de toute solution à minima pour l'installation de sanitaires : de très nombreuses collectivités ainsi que les services de l'Etat continuent à bafouer les droits élémentaires de personnes vivant sur leur territoire, tout en leur refusant l'accès à un logement digne.

Pour ce chapitre nous avons fait le choix d'aborder principalement la situation des **bidonvilles** et de leurs habitants, et non des squats. En effet, les cadres juridiques applicables à ces deux formes d'habitat précaires ne sont pas les mêmes, notamment en matière d'expulsion (les squats s'inscrivant dans le droit commun de l'expulsion locative pour quasiment tous les aspects). Or la majorité des personnes dont il est question dans ce rapport habite des bidonvilles.



Ce que dit le droit

En France, l'Etat détient la responsabilité de l'accès à l'hébergement et au logement. Le droit au logement est reconnu par le Conseil Constitutionnel comme un principe à valeur constitutionnelle, découlant du préambule de la Constitution de 1946. Il est également inscrit dans la législation interne, avec notamment en 2007 la loi consacrée au Droit au Logement Opposable (DALO), puis la loi ALUR (Accès au logement et à un Urbanisme Rénové) publiée au journal officiel le 26 mars 2014. La loi ALUR est loin d'être effective : non seulement de nombreux décrets d'application sont encore nécessaires, mais certaines dispositions directement applicables ne sont pas ou peu appliquées, quand elles ne sont pas abandonnées.

Concernant les conditions d'habitat et l'accès aux services de base⁶⁰

L'accès aux services de base (notamment eau, électricité, installations sanitaires) s'inscrit de manière large dans les dispositions juridiques protégeant la dignité humaine⁶¹. Dans le cadre du droit au logement, l'accès aux services de base doit ainsi être garanti, notamment sur les dimensions suivantes :

- ❖ **L'accès à l'eau potable** a été reconnu comme droit de l'Homme par une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies de 2010⁶². En France, le Conseil d'Etat s'est positionné en faveur de ce droit dans une décision de décembre 2010⁶³. L'article L210-1 Code de l'environnement précise que « l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Dans le même sens, une **proposition de loi visant la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau et à l'assainissement** demande la reconnaissance du droit à l'eau potable pour tout être humain, y compris pour les « personnes vivant en habitat précaire (forêts, bas-côtés d'autoroutes, friches industrielles), [les] personnes, sans domicile, migrant sur le territoire de la République pour divers motifs (réfugiés, gens du voyage, Roms, etc).⁶⁴ ». Enfin, à noter qu'en matière de distribution d'eau potable, la commune est la seule compétente (article L.224-7-1 du Code général des collectivités territoriales).
- ❖ **L'accès à des installations sanitaires de base** est également inscrit dans la résolution des nations unies de 2010, et dans la proposition de loi susnommée.
- ❖ **L'accès à l'électricité et au chauffage** : le droit à la fourniture d'électricité est consacré par l'article L.121-1 du Code de l'énergie, qui mentionne le « droit de tous à l'électricité », reconnu comme « produit de première nécessité ». **L'accès à l'électricité** est également un élément central du respect des droits, notamment du fait des conséquences de la précarité énergétique sur la santé physique et psychologique des

60 Pour une analyse précise du droit et de la jurisprudence sur ces aspects, se référer à l'ouvrage « Défendre les droits des occupants de terrains », Dalila Abbar, Jurislogement, 2014

61 Notamment : Décision du Conseil Constit, n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 : « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle » ; L'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ; le Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ; Le Préambule des pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels

62 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>

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

64 Exposé des motifs, consultable sur le site de l'AN : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1375.asp>. Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 18 septembre 2013 et renvoyée en commission Cette proposition de loi n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour du Parlement et donc n'a pas encore été débattue.



personnes⁶⁵. L'absence de chauffage et d'électricité a également de fortes incidences en termes de sécurité : dans les squats et bidonvilles, les installations précaires et « bricolées » (chauffage au bois, bougies, plaques de cuisson à gaz) alliées au type d'abris créent de forts risques d'intoxication et d'incendie.

- ❖ **Le ramassage des ordures ménagères** est une obligation des collectivités locales, et en premier lieu des communes (article L 2224-13 du Code général des collectivités territoriales).

Concernant le respect de l'habitat et du domicile, et les expulsions de terrains

Le statut des bidonvilles présents sur le territoire ainsi que les règles de droit qui leur sont rattachées font l'objet de nombreux débats et évolutions, notamment aux niveaux législatif, réglementaire et jurisprudentiel. Si un consensus semble exister pour caractériser ces lieux d'habitats indignes destinés *in fine* à être résorbés, les modalités d'action notamment en termes d'accompagnement des familles restent très variables suivant les acteurs.

« Expulsions », « évacuations », « démantèlement » : précisions sur les notions utilisées

Des termes très divers existent pour nommer les opérations de destruction des bidonvilles et d'expulsion des personnes qui y résident. Le choix du gouvernement de parler de « démantèlement de campement illicite » dans la circulaire du 26 août 2012 ne renvoie à aucune réalité juridique. Le droit est pourtant clair :

- Lorsque le propriétaire lance une procédure, **il vise l'expulsion des personnes** qui vivent dans le lieu de vie (squat ou bidonville).
- Lorsqu'un maire ou un préfet prend un arrêté lié à la sécurité ou à la salubrité, c'est le lieu de vie en lui-même qui est visé et on parle alors **d'évacuation**.

Les habitants des bidonvilles sont le plus souvent visés par des procédures **d'expulsion**. Pour le CNDH Romeurope, le choix du terme **expulsion** - qui ne doit pas être confondu avec celui d'éloignement du territoire - est important. Il n'y a pas de raison d'utiliser un terme différent de celui utilisé pour désigner les expulsions locatives. Le résultat est le même : les personnes sont privées de leur lieu de vie. Le terme évacuation, du fait de son utilisation fréquente dans le cadre d'opérations de sauvetage, donne le sentiment que les autorités rendent ainsi service aux occupants des squats et bidonvilles. Pour cette raison, le CNDH Romeurope a fait le choix d'utiliser la notion d'expulsion, quel que soit l'auteur de la procédure (propriétaire ou préfet/maire) et ses motivations (violation du droit de propriété ou considérations sécuritaires et/ou sanitaires).

La circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites prévoit avant tout « démantèlement » une mobilisation des services de l'Etat et des acteurs locaux, l'établissement d'un diagnostic global sur le terrain et individualisé afin de mettre en place un accompagnement. Entre autres incohérences du texte, deux limites importantes sont à noter :

⁶⁵ Voir notamment l'étude initiée par la Fondation Abbé Pierre, réalisée par le CREAI - ORS 34 dans les départements de l'Hérault et du Douaisis et publiée en novembre 2013



- ❖ Selon la circulaire, ces diagnostics peuvent « être plus ou moins complets en fonction du temps et des ressources disponibles ». Ceci place ces diagnostics dans une logique « de marché », de rendement, contraire à une action sociale et une appréciation juste et égalitaire,
- ❖ L'accompagnement social recommandé par la circulaire est vu de manière restrictive en termes de publics. Le texte mentionne en effet que « s'il apparaît à l'occasion de ces opérations que certaines personnes ne se trouvent pas dans une situation régulière au regard des règles régissant le droit au séjour en France, il vous appartient d'en tirer toutes les conséquences ». La situation administrative prime donc sur toute autre dimension, notamment l'urgence sanitaire, médicale ou liée à la situation familiale.

La circulaire est présentée comme le « cadre de référence » pour guider l'action des préfets lors des expulsions de bidonvilles. Malgré les limites importantes relevées plus haut, le principe de la continuité de l'accès aux droits est rappelé (notamment concernant la scolarisation et la santé).

Par ailleurs plusieurs évolutions sont à noter en 2014 :

La trêve hivernale applicable aux bidonvilles ?

Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR), le Code des procédures civiles d'exécution prévoit désormais que la trêve hivernale s'applique même si les personnes sont entrées dans les lieux par voie de fait, sauf décision contraire du juge. Cet article fait référence à l'application de la trêve hivernale pour « toute mesure d'expulsion », sans préciser si le lieu de vie des personnes expulsables est un terrain ou du bâti (squat). Cependant, il est à noter que cet article s'inscrit dans un chapitre intitulé « Dispositions particulières aux **locaux d'habitation** ou à usage professionnel ». Malgré des décisions de justice récentes reconnaissant à juste titre les baraques de bidonvilles comme des « locaux d'habitation », cette jurisprudence reste rare ce qui exclut de fait de nombreux habitants des bidonvilles de la trêve hivernale. De plus, la trêve hivernale ne s'applique pas dans le cadre de procédures d'évacuation (arrêté) ni en cas d'occupation d'un terrain appartenant au domaine public (procédure devant le tribunal administratif).

Prise en compte par la jurisprudence de la proportionnalité entre droit de propriété et droits fondamentaux des occupants d'un terrain en cas d'expulsion

Dans un arrêt du 17 janvier 2014 (affaire Winterstein et autres⁶⁶), la Cour Européenne des Droits de l'Homme « rappelle que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile et que toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir en faire examiner la proportionnalité par un tribunal ; en particulier, lorsque des arguments pertinents concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés, les juridictions nationales doivent les examiner en détail et y répondre par une motivation adéquate ». Cet arrêt de principe de la Cour européenne des Droits de l'Homme condamne la France pour violation du droit à la vie privée et familiale (article 8) et confirme **l'obligation des magistrats de mener un examen de proportionnalité entre le droit de propriété d'une part et les droits fondamentaux des occupants du terrain d'autre part.**

66 Affaire Winterstein et autres c. France, requête n° 27013/07, arrêt (fond) du 17 octobre 2013 devenu définitif le 17 janvier 2014



Cette jurisprudence importante a été suivie et appliquée, notamment :

- ❖ **Par le juge des référés du TGI de Bobigny dans deux affaires** (24 janvier 2014⁶⁷ et 2 juillet 2014⁶⁸). Dans l'affaire du 24 janvier 2014, le juge a mis en balance le trouble subi par l'occupation du terrain du propriétaire - personne morale - concernant une parcelle réduite sans aucun projet immobilier et le trouble que causerait une expulsion pour les défendeurs, « de nature à affecter, notamment, leur droit à un domicile et à une vie privée et familiale protégés par l'article 8 de la CEDH. Il considère que l'expulsion « est susceptible d'affecter gravement et durablement les conditions d'existence des personnes physiques qui en sont l'objet ». Cette décision **remet en cause l'argument de l'urgence** développé par le propriétaire, qui s'appuyait sur « l'absence d'infrastructure sanitaire et de point d'eau » et de la proximité avec les voies ferrées⁶⁹.
- ❖ **Par la cour d'appel de Paris** dont l'arrêt du 22 janvier 2015 relatif à une procédure d'expulsion précise « qu'il convient d'apprécier la proportionnalité de la mesure d'expulsion avec les intérêts des appelants, à l'aune de leur droit au respect de la vie privée et familiale, de leur droit à la dignité et de leur droit au logement, qui sont de valeur égale au droit de propriété du plaignant (la ville de Paris) ».
- ❖ **Par le tribunal de grande instance d'Evry dans sa décision du 5 mai 2015**, qui effectue un examen de proportionnalité entre les droits en concurrence et refuse l'expulsion des habitants d'un bidonville à Boudoufle en se basant notamment sur le fait qu'une expulsion en urgence n'aurait pas pour effet de remédier à la précarité des habitants

Autres procédures en cours

En 2014, plusieurs associations et avocats ont saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme d'une **demande de mesure provisoire (article 39 du règlement de la Cour) pour demander à la CEDH d'ordonner que le gouvernement français ne puisse expulser des occupants d'un terrain sans solution alternative** de logement satisfaisante. Cette procédure a été tentée au moins à St-Denis, Bobigny et Nanterre en 2014. La Cour a montré un fort intérêt pour chacun des dossiers sans pour autant ordonner de mesures provisoires. Les expulsions ont eu lieu sans que les habitants du terrain ne se voient offrir de solutions de logement dignes.

67 [TGI Bobigny, 24 janvier 2014, n° 13/02254](#)

68 http://www.gisti.org/IMG/pdf/jur_tgi_bobigny_2014-07-02_no14_01011.pdf

69 « Quant à l'absence d'infrastructure sanitaire et de point d'eau sur place, si elle caractérise l'extrême précarité dans laquelle vivent les personnes présentes et appelle à cet égard des mesures urgentes, il n'apparaît pas, faute de solution de logement annoncée, que l'expulsion sollicitée puisse répondre à cette urgence en étant, par ses effets propres, de nature à mettre fin à cette situation de précarité, laquelle serait seulement renouvelée à l'identique en autre lieu. »(...)« Faute de précisions sur la distance séparant la voie ferrée du campement comme sur l'accessibilité de l'une à l'autre [...], la seule invocation de « la proximité des voies de chemin de fer » est insuffisante à caractériser l'urgence qu'il y aurait à procéder à une évacuation forcée des personnes présentes, dont il est au demeurant permis de supposer qu'elles connaissent les dangers d'une divagation sur des voies de chemin de fer »



Le 22 avril 2014, la CEDH a communiqué au gouvernement français l'affaire Hirtu et autres c. France après que les requérants, aidés par le European Roma Rights Centre, ont déposé une requête en avril 2013. Dans cette affaire, le Préfet de Seine-Saint-Denis a pris un arrêté municipal d'évacuation sous 48h d'un bidonville habité par des Roms roumains principalement en se basant sur une loi s'appliquant aux gens du voyage. La CEDH a pris au sérieux cette affaire en décidant de la communiquer rapidement au gouvernement français. Le Défenseur des Droits et la Ligue des Droits de l'Homme sont tiers intervenants dans cette affaire, pour laquelle une décision sera probablement rendue à l'automne 2015.



Ce que disent les faits : accès limité aux services de base, destruction de l'habitat et expulsions massives sans solutions de relogement

En 2013 et 2014, des expulsions massives des personnes dans les sites les plus visibles

De très nombreux rapports, avis et articles ont fait état des expulsions massives qui ont une fois encore marqué l'année 2014. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), dans son avis de novembre 2014, mentionne que « dans les faits, les évacuations de bidonvilles sans solution pérenne de relogement et d'accompagnement se sont multipliées en France depuis l'entrée en vigueur de la circulaire du 26 août. Ainsi, à une politique d'intégration, c'est une politique d'évacuation qui a été privilégiée (...) ».

Exemples de pratiques illégales/abusives en termes de procédures d'expulsion.

Application à des bidonvilles de la procédure de mise en demeure de quitter les lieux prévue par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Voir arrêt du Conseil d'Etat, n° 369671 du 17 janvier 2014 : « Considérant qu'entrent dans le champ d'application de la loi du 5 juillet 2000 précitée les gens du voyage, quelle que soit leur origine, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant ; **qu'en revanche, n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi les personnes occupant sans titre une parcelle du domaine public dans des abris de fortune ou des caravanes délabrées qui ne constituent pas des résidences mobiles** ». Dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas tranché l'affaire au fond car l'expulsion avait déjà eu lieu, rendant la demande sans objet.

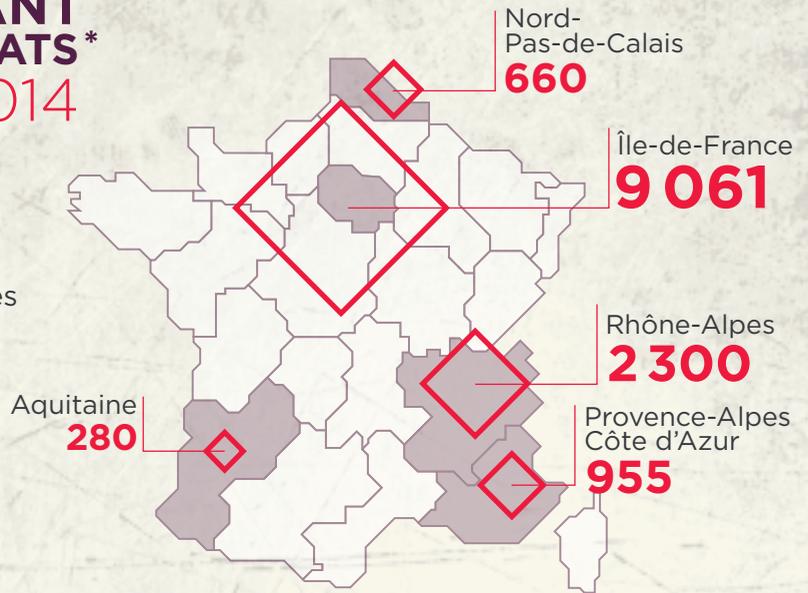
Evacuation sur la base d'un arrêté municipal alors même qu'une procédure judiciaire est en cours et qu'aucun changement concernant la sécurité/salubrité des lieux ne justifie l'adoption d'un tel arrêté. Exemple : évacuation du bidonville de Bron le 8 août 2014 alors que la mise en délibéré de l'affaire était prévue pour le 5 septembre.

Evacuation sur la base d'un arrêté municipal alors que le tribunal de grande instance a au préalable refusé l'expulsion des habitants du bidonville. Exemple : évacuation du bidonville des Coquetiers à Bobigny le 21 octobre 2014 suite à un arrêté municipal pris en août. Une décision du tribunal de grande instance de Bobigny du 4 juillet 2014 refusait la demande du propriétaire d'expulser les habitants.

Evacuation sur la base d'un arrêté municipal en partie motivé par le passage du tour de France : « Considérant le passage du Tour de France le 27 juillet 2014 sur cette portion de RD 31 et donc les risques pour la sécurité (.). Arrêté municipal n° 2014/090 de la Commune de Bondoufle portant mise en demeure d'évacuer la parcelle cadastrée AN n°38 située sur le territoire de Bondoufle à proximité immédiate de la RN 104 et de la RD 31.

Expulsion en dehors de tout cadre légal **au Cannet (06)** par des agents de la police municipale, alors que

EXPULSIONS DE PERSONNES VIVANT EN BIDONVILLES ET SQUATS* ÉTAT DES LIEUX 2014



En 2014, une personne vivant en bidonville a été expulsée en moyenne :



* Ces chiffres font référence aux habitants de squats et de bidonvilles principalement originaires de pays d'Europe Centrale et Orientale. Ils sont souvent désignés comme appartenant à la minorité rom.

PAS D'EXPULSIONS SANS RELOGEMENT !

138 expulsions de bidonvilles et squats par **LES AUTORITÉS**

DONT 71 expulsions avec **SOLUTIONS PARTIELLES*** d'hébergement

ET 67 expulsion **SANS AUCUNE SOLUTION** de relogement.



* ces solutions ne concernent jamais la totalité des habitants du bidonville. Elles consistent en général en quelques nuitées d'hôtel sans accompagnement social, réservées aux familles avec bébés. Les hôtels sont souvent très éloignés du lieu de vie.



◇ l'audience avait été reportée au mois suivant par le tribunal. De même à **Saint-Cloud (Hauts-de-Seine)**, une famille de Roumains, un couple et une fille de deux ans, et une autre fille gravement malade et placée dans le centre de rééducation psychomotrice d'Antony, se sont installés dans une maison abandonnée à Saint-Cloud. Malgré une attestation officielle d'occupation des lieux depuis plus de 48h rédigée par un juriste en présence de l'association ASAV, quelques jours plus tard et en totale illégalité, la police et le propriétaire (un particulier) expulsent de force la famille la laissant à la rue, alors que le propriétaire aurait dû saisir la justice pour demander une expulsion.

En 2014, le recensement de la Ligue des Droits de l'Homme et de l'ERRC fait état de 138 expulsions de bidonvilles et squats par les autorités, représentant plus de 13 450 personnes sans solution pérenne de relogement. L'infographie ci-contre reprend les principaux chiffres de ce recensement.

En Seine-Saint-Denis, les expulsions des deux dernières années sont parvenues à réduire considérablement le nombre de personnes habitant en bidonvilles dans le département. La préfecture semble estimer leur nombre à 2700 environ actuellement alors qu'elle disait avoir expulsé 9929 personnes de leur bidonvilles en 2013 (des personnes ont pu être expulsées plus d'une fois la même année). Il existe certes un nombre élevé de terrains dans le département (sans doute entre 40 et 50), mais leur taille, sauf quelques exceptions, est généralement moins importante qu'avant. Si l'expulsion des personnes vivant dans les bidonvilles les plus visibles rencontre encore un certain écho médiatique, beaucoup d'expulsions concernent aujourd'hui, silencieusement, quelques familles habitants de petits terrains. Le recours à des arrêtés municipaux qui permettent aux maires d'évacuer en 48 heures les bidonvilles devient de plus en plus fréquent, en particulier pour contourner les décisions du juge civil qui prévoient des délais significatifs avant l'expulsion (plusieurs cas à Saint-Denis) ou qui en contestent le bien-fondé (cas du bidonville des Coquetiers à Bobigny).

A Marseille on note une volonté d'expulser les bidonvilles très visibles (La Parette, Plombières, Fontainieu) en 2014. Depuis, il y a de nombreux petits squats dans des maisons et les expulsions de ces squats sont moins fréquentes.

En Seine-et-Marne, les associations observent une forte tendance aux expulsions sur l'année 2014. Après l'éradication des bidonvilles dans les années 70, ce département a vu une nouvelle installation de personnes en bidonvilles depuis deux ans environ.

Une stratégie « d'auto-expulsion » en amont des expulsions

Dans de nombreux cas, ces expulsions ont été **précédées de pressions fortes visant à l'« auto-expulsion »** des personnes avant l'intervention des autorités (visites policières régulières sur les terrains, annonces politiques,). Face à cette pression et par crainte de violences ou de destruction totale de leurs biens, les personnes quittent donc les lieux avant les opérations de police. Ainsi, quand ils sont disponibles, les **chiffres officiels relatifs aux expulsions sont bien en deçà de la réalité**, car ils ne prennent en compte que les personnes présentes le jour des opérations.

Dans la quasi totalité des remontées de terrain obtenues dans le cadre de ce rapport les associations font état de ce type de pratiques et de pressions.



A Lille, les associations dénoncent un harcèlement policier permanent sur certains terrains, avec des passages hebdomadaires de fonctionnaires relevant les noms, les plaques d'immatriculation, et effectuant parfois des saisies de passeports.

En Essonne, en Seine-Saint-Denis, en Seine-et-Marne et dans le Nord, le recensement LDH et ERRC précédemment cité recense cinq bidonvilles dont la totalité des occupants (environ 400 personnes) sont partis seuls, sous pression, et hors opération de police.

A Ivry-sur-Seine (94), la préfecture a ordonné l'expulsion de la centaine de familles installée sur les quais Jean Compagnon et Pourchasse le 21 août 2014. La grande majorité d'entre elles était déjà partie 48h avant, les familles étant harcelées par la police nationale quotidiennement. Elles se sont réinstallées à quelques centaines de mètres dans les rues voisines des quais et rue Danièle Casanova à Ivry. Cette implantation sur les quais est l'exemple même de la façon dont les familles sont traitées, et de l'absurdité de la politique menée par l'Etat envers ces familles migrantes pauvres : expulsées de leurs lieux de vie où bon an mal an elles vivent dans des abris de fortune, où les enfants sont scolarisés, elles sont contraintes de s'installer dans des lieux insalubres, dangereux qui justifient une nouvelle expulsion « pour leur sécurité », car effectivement cet endroit était dangereux, et celui qu'elles ont retrouvé l'est tout autant. En novembre le maire d'Ivry a pris un arrêté d'expulsion pour des raisons de sécurité. L'urgence sanitaire sert alors de prétexte pour procéder à des expulsions sans faire de « diagnostic social ». Ainsi dans le **Val-de-Marne**, les militants notent que l'année 2014 a connu une tendance à l'expulsion sans aucun recensement et/ou diagnostic. Les militants du Val de Marne citent le sous-préfet qui aurait reconnu que les expulsions coutant cher, « le mieux est que les personnes partent avant ». Ils observent que les policiers passent plusieurs fois par jour avant la date butoir d'une expulsion et demandent expressément aux familles de partir la veille de celle-ci.

A Champ-sur-Marne (77)⁷⁰, une semaine avant le premier tour des élections municipales, la tension était palpable dans cette ville où plusieurs bidonvilles se sont développés. Des agents municipaux sont passés tous les jours afin de faire pression pour que les occupants quittent le bidonville. Alors que les habitants et leurs soutiens s'étaient mobilisés pour s'assurer de la mise en place d'un diagnostic avant toute expulsion comme le stipule la circulaire du 26 août 2012, la mairie est intervenue et a procédé à une expulsion en toute illégalité, probablement sans même que la préfecture ne soit au courant. Dans l'urgence, aucune solution n'a pu être trouvée pour ces familles.

L'hébergement à l'hôtel : une solution alibi qui fragilise les parcours d'insertion, et détruit les efforts des acteurs publics et associatifs.

Dans certains cas, une expulsion est accompagnée de proposition de nuitées d'hôtel pour les habitants du bidonville ou du squat. Ceci compose la majorité des « solutions d'hébergement » évoquées dans l'infographie ci-dessus. Si des annonces ont été faites par la ministre du Logement début 2015 pour réduire les nuitées d'hôtel (voir paragraphe suivant), la situation reste aujourd'hui très problématique.

En effet ces « solutions », la plupart du temps, ne sont que très temporaires, et les familles ne bénéficient d'aucun accompagnement pour envisager la suite. De plus, cette forme

70 Voir le communiqué du Collectif Romeurope du Val Maubuée « La mairie de Champs sur Marne fait le choix de l'illégalité pour quelques voix aux élections municipales », le 22 mars 2014.



d'hébergement présente des difficultés majeures pour les familles : impossibilité de faire à manger, de nettoyer son linge, de recevoir de la famille, etc. Ainsi, dans l'étude ENFAMS⁷¹, l'Observatoire du Samu social insiste sur les conditions de vie catastrophiques des familles dans les hôtels, où elles sont soumises à de nombreuses interdictions (de stationner dans les couloirs, à l'accueil, de faire la cuisine, etc.) et à la merci de l'hôtelier dont beaucoup procèdent à des expulsions en dehors de tout cadre. Le rapport mentionne que ce type d'hébergement provoque très souvent la non-scolarisation des enfants. Pour l'Observatoire, au-delà du CHRS « qui propose des conditions déjà bien plus acceptables que l'hôtel », il « faut impérativement » trouver une alternative à l'hôtel social pour ces familles.

Autre difficulté majeure : l'éloignement géographique. L'association PEROU a ainsi relevé que les hôtels proposés aux familles d'un bidonville à Grigny se trouvaient en moyenne à 44 km du lieu de vie des personnes. La plupart du temps, ces hôtels sont situés loin des centres-ville, et des modes de transports. Ceci génère, quand les familles acceptent ces nuits d'hôtel, des ruptures de scolarisation, d'accompagnement social, et de liens sociaux. Dans de très nombreux cas, les familles refusent l'hôtel, au vu de ces contraintes.

Voici quelques exemples de situations illustrant ces profondes difficultés liées à la politique d'hébergement en hôtel :

Dans les Hauts-de-Seine (92) : Sur six expulsions, deux ont été accompagnées de « solutions partielles » de relogement. Lors de l'expulsion de Nanterre, une procédure avait été lancée auprès de la CEDH : la CEDH, après avoir questionné le gouvernement, a rejeté la demande de suspension de l'expulsion affirmant que le gouvernement avait proposé aux familles quelques nuitées d'hôtel. En réalité certaines familles avaient reçu lors de l'expulsion un papier brouillon avec l'adresse d'un hôtel à Bezons. Finalement seulement trois familles - sur les 300 à 400 habitants du bidonville - sont allées à l'hôtel. Les autres ont occupé un parking à côté du terrain occupé.

A Saint-Etienne (42) : Selon le recensement LDH / ERRC, deux expulsions sur cinq ont mené à des solutions partielles de relogement. Mais celles-ci sont des solutions très provisoires : suite à l'expulsion du 3 janvier 2014, les personnes étaient hébergées la nuit dans un gymnase, sans solutions pour la journée. Le gymnase a fermé le 31 mars sans solutions de relogement. A la suite de l'expulsion de « La Chazotte », aucune proposition immédiate n'a été formulée. Un gymnase a été ouvert suite à des demandes répétées des associations, dans le cadre du plan grand froid.

En Seine-et-Marne (77), le collectif du Val Maubuée arrive à trouver des solutions d'hébergement grâce à une collaboration étroite avec le 115 lors des nombreuses expulsions à Champs-sur-Marne et Noisiel. Il signale cependant que ces solutions sont très partielles, très éloignées, souvent difficiles d'accès avec parfois des conditions d'hygiène déplorables. De fait, de nombreuses familles abandonnent ou refusent d'emblée les propositions en hôtel craignant par anticipation de nombreux déplacements d'hôtels en hôtels. Certaines familles sont tout de même installées depuis longtemps dans des hôtels.

A la suite des expulsions, harcèlements et stratégie d'invisibilité

A quelques exceptions près, les acteurs de terrain font tous le même constat : **ces expulsions massives ont été directement suivies d'une pression continue pour éviter toute réinstallation visible.** Sans solution de relogement et sans possibilité de reconstruire un habitat même très

71 Enquête ENFAMS « Enfants et Familles sans Logement Personnel en Ile de de France », Observatoire du Samu Social de Paris, octobre 2014,



précaire, des centaines de familles ont donc été obligées de vivre sur les trottoirs, dans des parcs, dans des voitures, ou dans des logements insalubres loués par des marchands de sommeil.

Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, évoquant des « déplacements organisés », confirme ce constat (p. 219) en mentionnant que « des personnes et des familles, citoyens européens fuyant le rejet dans leur pays d'origine, sont maintenus dans des conditions indignes et souffrent de déplacements organisés par les autorités publiques qui ne règlent rien, voire contribue à accroître les difficultés ». Cette pression continue peut être illustrée par quelques exemples :

A Paris, suite à la destruction de l'ensemble des bidonvilles, les associations notent une hausse significative du nombre de personnes vivant à la rue, sur les trottoirs. Celles ci sont régulièrement contrôlées et « déplacées » par les services de la mairie. Les contrôles policiers sont permanents. En avril 2014, le commissariat du 6^{ème} arrondissement a produit une note interne qui recommandait de localiser et d' « évincer systématiquement » les « familles roms » présentes à la rue (voir le chapitre 3). Par ailleurs, une pratique de location de voiture ou de camion « à la nuitée » comme solution de survie commence à apparaître.

En Seine-Saint-Denis, comme dans d'autres départements d'Ile de France, l'on assiste à une multiplication des stratégies de contrôle territorial, passant notamment par des tournées de « veille » d'équipes chargées de repérer toute installation illicite, mais également par la mobilisation de tout type de mobilier urbain pour limiter les installations sur des terrains non utilisés (troncs, parpaings, trous creusés .).

Dans l'agglomération lilloise, en mai et juin 2015, plusieurs familles expulsées de leurs caravanes à Hellemmes ont été **constamment suivies par les forces de l'ordre** entre 7h du matin et minuit, afin d'empêcher toute installation dans les communes avoisinantes. Après la saisie de leurs caravanes, certaines familles se sont fait prendre leur tente par la police, seul abri qu'il leur restait. Les autorités ne proposaient qu'une solution aux familles : rejoindre un bidonville existant, déjà occupé par plus de cent personnes et menacé d'expulsion.

A Marseille, à l'été 2014, les acteurs ont noté une véritable **traque policière** des personnes qui avaient été expulsées. Pendant des semaines elles ont été suivies par les policiers, qui ne leur laissent que quelques heures de répit pour dormir dans des parcs la nuit. Parmi les personnes concernées, des enfants, des vieillards et des personnes malades, dont certaines ont vu leur état se fragiliser plus encore du fait de cette situation (notamment des femmes enceintes).

A Saint-Etienne, l'expulsion de la totalité des squats a également engendré cette politique de harcèlement visant à empêcher toute réinstallation. De nombreuses familles ont évoqué des interventions incessantes de la police même en cas de simple présence sur un banc dans le centre-ville.

Sur les bidonvilles encore existants : une stratégie d' « aggravation » de la part de très nombreuses collectivités.

Dans la plupart des territoires concernés, les politiques menées par les collectivités et l'Etat semblent guidées par le principe de l'aggravation des conditions de vie et de la situation sanitaire des lieux de vie afin, soit de justifier une expulsion, soit de forcer les personnes à quitter les lieux.



La collecte de données effectuée dans le cadre de ce rapport a notamment permis d'identifier les situations suivantes, à titre d'exemples non exhaustifs :

A Nantes, sur les 38 bidonvilles de l'agglomération, il n'existe pas de mise à disposition de point d'eau, ni d'installation sanitaire. L'accès à l'eau se fait à partir des bouches à incendie. De même, aucun accès à l'électricité n'a été permis, ce qui mène à des branchements sauvages sur la plupart des sites, avec coupures fréquentes. A noter cependant que les services de propreté et d'hygiène de la métropole ont mis en place des bennes à ordures sur la plupart des sites.

Dans le Val-de-Marne, les demandes réitérées des habitants et des militants qui les accompagnent auprès des mairies pour un accès à l'eau, à l'électricité et au ramassage d'ordure restent lettre morte. Quelques terrains épars (à Vitry, à Ivry rue Truillot et à Rungis) ont pu bénéficier de ces raccordements. En ce qui concerne l'électricité, les personnes ont des groupes électrogènes ou sont directement branchées sur le secteur. L'insalubrité est donc de mise et organisée ou favorisée par les municipalités.

En Seine-et-Marne, les refus face aux demandes de ramassages d'ordure, de mise en place d'un accès à l'eau sont catégoriques.

A Triel-sur-Seine (78), alors même que le seul terrain de la ville est l'objet d'un projet d'insertion sous forme de MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) depuis plus de deux ans, il n'y a aucune adduction d'eau et les habitants continuent d'aller chercher l'eau dans des bidons. Il en est de même pour l'électricité pour laquelle les raccordements sont le fruit de groupes électrogènes et branchements sauvages effectués par les habitants. Les ordures ménagères sont ramassées irrégulièrement et des dépôts d'ordures sont faits par des personnes extérieures au terrain.

◇◇◇◇◇ **Isoler et rendre invisible : une stratégie qui continue en 2015**

A Saint-Priest (69), en avril 2015, une tranchée de 2 mètres de profondeur a été creusée autour d'un bidonville, officiellement pour empêcher la circulation de véhicules (loin des pratiques habituelles, qui sont plutôt d'installer des blocs de béton).

A Haubourdin (59) en avril 2015, des camions affrétés par la municipalité ont déchargé de la boue autour d'un terrain habité par 3 familles (18 personnes). La même méthode avait été utilisée le 3 février 2015 dans la commune de Loos, en banlieue de Lille⁷².

Ces situations sanitaires indignes sont à l'origine de **nombreux incidents domestiques, et d'incendies parfois mortels** : en février 2014, un incendie dans le bidonville des Coquetiers à Bobigny a provoqué la mort d'une fillette de 8 ans. Au printemps 2015, dans la même semaine, deux enfants sont morts à Lille et dans les Yvelines.

72 <http://www.politis.fr/Une-mairie-deverse-de-la-boue,30861.html>



Une prise de conscience de certaines collectivités, ayant mené à une « sécurisation » de certains sites

Si la majorité des communes continuent à pratiquer des expulsions sans solutions de relogement, inefficaces et coûteuses, certaines collectivités ont fait le choix d'autres stratégies basées sur un accompagnement progressif des familles vers le droit commun. Les résultats sont certes contrastés, mais ces expérimentations locales démontrent pour beaucoup que d'autres solutions sont possibles, dans le respect des droits humains.

A Marseille, Médecins du Monde, la Fnars et la Fondation Abbé Pierre ont créé une charte sur l'accès à l'eau. Ces associations ont demandé aux candidats aux municipales de s'engager à la signer. Elle propose d'ouvrir et (rouvrir) les fontaines publiques à proximité des bâtiments administratifs, culturels, les marchés, dans les parcs et jardins ; d'installer des toilettes automatiques dignes et gratuites en nombre suffisant sur l'ensemble du territoire ; ouvrir des douches municipales gratuites et en nombre suffisant ; permettre le raccordement temporaire des bidonvilles et des squats ; assurer partout l'évacuation des déchets. Plusieurs candidats ont signé la charte mais à ce jour, il n'existe qu'une seule fontaine publique pour toute la ville de Marseille.

A **Strasbourg**, les ordures ménagères sont ramassées sur tous les sites, que ce soit sur les bidonvilles informels ou sur les « sites temporaires d'insertion ». L'accès à l'eau est inégal : il peut être organisé par la municipalité ou se faire par des bornes incendies sur certains terrains. Des toilettes sèches ont été installées sur la majorité des terrains dits « tolérés » et des aménagements ont pu être faits sur certains sites (mise de gravats sur des terrains boueux par exemple).

Dans l'agglomération nantaise, les ordures ménagères sont globalement bien ramassées. Il y a souvent une benne ou un enclos (les déchets sont ensuite récupérés avec un grappin). L'accès à l'eau se fait par contre par des bornes incendies qui sont parfois à plusieurs centaines de mètres du lieu de vie. Il n'y a pas de raccordement temporaire à l'électricité et les personnes sont contraintes de faire des branchements sauvages ou d'acheter des groupes électrogènes. A Orvault, le maire a accepté un branchement forain de 9 prises suite à un incendie d'un transformateur. Il a aussi amené un robinet près du site.

A Toulouse, sur les lieux occupés qui sont conventionnés ou tolérés par la mairie de Toulouse, le ramassage d'ordures est généralement assuré par la Métropole. Néanmoins, lorsque les besoins sont plus importants et nécessitent la mise en place d'une benne à ordures temporaire, il est souvent difficile d'obtenir de l'aide pour les financer. L'accès à l'eau et à l'électricité est plus complexe. Si l'accès à l'eau et à des sanitaires est assuré pour le dernier village d'insertion installé par la ville, sur un des bidonvilles les plus anciens de la ville, conventionné par la mairie, où résident environ 250 personnes, il n'y a qu'un seul accès à l'eau et malgré certaines tentatives (toilettes sèches et chimiques), il n'y a aucun sanitaire malgré les réclamations répétées des associations et des habitants. Les bidonvilles informels peuvent bénéficier du ramassage d'ordures mais la mairie n'a procédé à aucun raccordement en eau et électricité.

2.4 Droit au logement et à l'hébergement



Ce que dit le droit : des modifications dans l'accès à l'hébergement via notamment la loi ALUR

La loi ALUR : principales dispositions ayant un impact sur l'accès au droit des personnes vivant en bidonville

La loi ALUR est une loi importante quantitativement : elle s'attaque à un grand nombre de sujets à travers 175 articles articulés autour de 4 titres :

- ❖ Favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable : titre qui recouvre les rapports locatifs, l'encadrement des professions de l'immobilier, les dispositifs destinés à favoriser la prévention des expulsions et à assurer le parcours de l'hébergement au logement (CCAPEX, SIAO, PDALPD et PDAHI⁷³...);
- ❖ Lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées ;
- ❖ Améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement : demandes et acteurs du logement social et Action logement ;
- ❖ Moderniser les documents de planification et d'urbanisme.

Elle intègre notamment quelques dispositions visant à faire évoluer la prise en compte d'autres formes d'habitat au sein des instances et dispositifs visant à permettre aux personnes d'être accompagnées ou d'accéder à un logement digne.

- ❖ **Consécration législative du rôle des SIAO (Services d'Accueil d'Information et d'Orientation)** : Article L. 345-2-4 Code de l'action sociale et des familles créé par la loi ALUR : « Afin d'assurer le meilleur traitement de l'ensemble des demandes d'hébergement et de logement formées par les personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant et d'améliorer la fluidité entre ces deux secteurs, une convention est conclue dans chaque département entre l'Etat et une personne morale pour assurer un service intégré d'accueil et d'orientation qui a pour missions, sur le territoire départemental :
 - De recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ;
 - De gérer le service d'appel téléphonique pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa ;
 - De veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au même premier alinéa, de traiter

73 CCAPEX (Commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives), SIAO (Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation), PDALPD (Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), PDAHI (Plan départemental accueil hébergement insertion).



équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire ;

- De suivre le parcours des personnes ou familles mentionnées audit premier alinéa prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation ;
- De contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un **accompagnement social** ; [] »

- ❖ **La loi ALUR opère une fusion entre PDAHI (plan départemental accueil hébergement insertion) et PDALPD (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées) au sein du PDALPHD (plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) :** La question des habitants des bidonvilles est désormais intégrée dans ces plans. Ainsi le PDALPHD est désormais redéfini comme prévoyant les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif AHI⁷⁴, complémentaires aux mesures destinées à accéder au logement et à s'y maintenir. Il se fonde sur un diagnostic intégrant toute situation de mal ou de non logement, quelle que soit la forme de l'habitat. Il définit les objectifs de développement et d'évolution de l'offre existante relevant du secteur AHI. Les bidonvilles de la Métropole devraient être mieux pris en compte et l'action à leur égard mieux définie au titre de l'habitat indigne : repérage, résorption des terrains supportant un habitat informel, action de diagnostic, accompagnement social, hébergement temporaire ou relogement adapté.
- ❖ La détresse **sociale, médicale et psychique** des personnes sans abri conditionnant leur droit à un hébergement d'urgence **perd son caractère cumulatif et acquiert un caractère alternatif**⁷⁵. Cette nouvelle formulation devait permettre de lever les doutes sur l'appréciation de la détresse dans le cadre du droit à l'hébergement d'urgence et ainsi ouvrir plus largement la possibilité de recourir à ce droit. Cependant, dans les faits, certains tribunaux administratifs (TA de Lille par exemple) continuent à imposer une lecture cumulative ou restrictive de ces critères ; ainsi, en fonction du tribunal compétent, un homme à la rue, sans enfant et sans problématique de santé aura très peu de chance de voir son recours aboutir. D'autre part, les tribunaux interprètent l'obligation qui pèse sur le préfet en matière d'hébergement d'urgence comme une obligation de moyen, et prennent en compte les moyens à sa disposition (le manque de place d'hébergement disponible pouvant donc aboutir à un rejet de la demande du requérant, malgré la reconnaissance de sa situation de détresse).
- ❖ **Enfin, la loi ALUR n'impose pas de condition de régularité du séjour pour les recours DAHO concernant une demande de placement en structure d'hébergement. En revanche les recours DAHO visant un logement de transition ou un logement-foyer sont soumis à une condition de régularité du séjour.** Voir article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation tel que modifié par la loi ALUR : « *III. La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune*

74 Le dispositif « Accueil, Hébergement, Insertion » (AHI) est destiné aux personnes en grande difficulté sociale nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement et de retrouver leur autonomie (plus d'informations sur le site de la DRIHL : <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/referentiel-national-des-prestations-du-dispositif-a1168.html>)

75 Modification de l'article L345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles par la loi ALUR



proposition adaptée en réponse à sa demande. Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement. »

Des décisions administratives reconnaissant le droit au maintien dans une structure d'hébergement⁷⁶

- ❖ **Reconnaissance explicite du droit au maintien dans une structure d'hébergement par le TA de Paris.** Voir ordonnance TA de Paris, n° 130311/9-1, du 11 janvier 2013, considérant n°4 : « considérant que M. B a été pris en charge et hébergé du 21 septembre 2011 au 7 janvier 2013 () ; que cette prise en charge ayant cessé le 7 janvier 2013, il a payé lui-même les nuitées du 8 au 10 janvier 2013 ; qu'en l'espèce, la seule circonstance que la préfecture de la région d'Ile de France l'a informé le 4 janvier 2013, en réponse à son courrier du 3 janvier 2013, qu'une évaluation sociale serait effectuée afin de lui proposer une « orientation adaptée à sa situation » () n'est pas de nature à refuser le maintien des intéressés dans un hébergement d'accueil, alors qu'il résulte de l'instruction qu'ils allaient, par voie de conséquence, se retrouver en situation de détresse sociale ; que l'Etat a ainsi porté une atteinte et manifestement illégale au droit de M.B de se maintenir, comme il en avait exprimé le souhait, dans une structure d'hébergement d'urgence () ».
- ❖ **Reconnaissance implicite du droit au maintien dans une structure d'hébergement par le TA de Paris.** Voir ordonnance TA de Paris, n° 1411665/9-1 du 17 juillet 2014, considérant n°5 : « compte tenu de la disproportion existant entre le droit de demeurer dans une structure d'hébergement, consacré par l'article L345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles, et la cause pour quoi il été retiré à la famille la remettant dans une situation de détresse sociale qui se poursuit à ce jour, une carence suffisamment caractérisée de l'administration et des services d'hébergement d'urgence peut être relevée, de nature à constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale () ».

Il est cependant regrettable que le Conseil d'Etat n'ait pas, à ce jour, consacré le caractère de liberté fondamentale du droit au maintien en hébergement d'urgence, comme il l'a fait pour le droit d'accès à un tel hébergement.

Autres plans et dispositifs : la mission ADOMA et le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté

Mise en place de la mission ADOMA

L'annonce d'un plan national de résorption des bidonvilles a été faite le 28 janvier 2014 par Cécile Duflot, alors ministre du Logement, lors de la sortie du 19^{ème} rapport sur le mal logement de la Fondation Abbé Pierre. La mission a été mise en place via une convention

⁷⁶ Pour plus d'informations, voir la note de Jurislogement « L'accès et le maintien en hébergement d'urgence », <http://www.jurislogement.org/droit-des-personnes-hrg-mainmenu-33/29-droit-au-maintien/282-acces-et-maintien-en-hebergement-durgence>



de trois ans signée entre le gouvernement et la société ADOMA, et visant à l'origine à la complète résorption des bidonvilles sur le territoire français. Plus précisément, la mission d'ADOMA est de contribuer à l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 à travers trois axes d'action :

- ❖ Ingénierie sociale (Diagnostics de première intention ; action globale de diagnostics ; accompagnements individualisés de ménages).
- ❖ Hébergement et logement très social (Hébergement collectif temporaire ; Hébergement / accompagnement dans les parcs locatifs ADOMA ou des bailleurs partenaires) ; relogement « seul » en s'appuyant sur les lots vacants au sein du parc ADOMA.
- ❖ Ingénierie de projet et « pilotage territorial renforcé » : coordination d'actions territoriales ; appui sur des expérimentations d'espaces d'accueil et d'hébergement transitoire (à l'étude)

Le nombre de ménages concernés par les projets en cours début 2015 est de 66 ménages (256 personnes).

Au niveau local, ce sont les préfets qui missionnent Adoma et qui sont en charge de piloter son action. L'année 2014 était une phase de préfiguration afin de constituer une équipe, définir les plans d'action, et déterminer les partenariats. La mission, annoncée comme nationale, concerne finalement quatre territoires considérés comme prioritaires (Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Loire-Atlantique, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Par ailleurs, en dehors de la mission nationale, en décembre 2014, la Préfecture de région d'Ile-de-France, a lancé la Plate-forme AIOS (Accueil, Information, Orientation et Suivi). Suite à un appel à projets, la Préfecture de région a missionné Adoma ainsi que trois partenaires (ALJ 93, GIP HIS et l'Urpact).

Ce projet est principalement axé sur l'insertion professionnelle des adultes et la scolarisation des enfants. Selon la plaquette de présentation de la Plate-forme, les opérateurs effectuent d'abord un diagnostic pour rencontrer l'ensemble des habitants et les informer sur le dispositif AIOS. Ensuite, des rencontres individualisées sont organisées pour « identifier les ménages volontaires et en capacité de s'inscrire dans une démarche d'insertion ». La troisième phase consiste à faire signer des « contrats d'objectifs » avec les ménages volontaires et à les accompagner dans l'accès aux droits (insertion professionnelle, domiciliation, couverture médicale, scolarisation, ouverture d'un compte bancaire).

Pendant sa phase de préfiguration courant sur le premier semestre 2015, trois bidonvilles (deux à St-Denis et un à Ivry-sur-Seine) ont été identifiés et 500 personnes rencontrées. Parmi ces personnes, 78 ménages ont signé des « contrats d'accompagnement » social sur 12 à 18 mois. Le volet hébergement et logement n'est pas intégré à la Plate-forme, et les ménages peuvent être expulsés pendant l'accompagnement social qui leur est proposé.



Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Le 3 mars 2015 a été présentée la feuille de route 2015-2017⁷⁷ du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en janvier 2013. Afin de sortir de l'urgence concernant l'hébergement, ce plan prévoit la réduction des nuitées hôtelières et la création en parallèle de solutions alternatives. Concernant les « campements illicites », la feuille de route indique que le « gouvernement veillera à l'application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 » et poursuivra la mise en place de la Plate-forme AIOS en Ile de France (voir paragraphe précédent).

Plan pour sortir de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence

Dans le cadre de ce plan présenté par Cécile Duflot le 21 novembre 2013, des instructions ont été données aux préfets leur demandant de ne pas lier l'ouverture de places d'hébergement à la chute de température et de limiter le recours aux nuitées hôtelières en privilégiant, lorsque c'est possible, la mobilisation de logements vacants. A l'occasion de la présentation du rapport mal logement 2015 de la Fondation Abbé Pierre, Sylvia Pinel, Ministre du logement, a annoncé un plan de réduction des nuitées hôtelières, visant, d'ici à 2017, à créer 13 000 places en dispositifs alternatifs (intermédiation locative, pensions de famille, maisons relais, etc.). Malgré ces annonces, force est de constater que les progrès sont limités : de nombreuses places d'hébergement ont été fermées à la fin de l'hiver 2015 sans solution alternative pour leurs occupants, aboutissant à de nombreuses remises à la rue de personnes hébergées, en violation du principe du droit au maintien en structure d'hébergement.



Dans les faits : un accès au logement et à l'hébergement qui reste théorique malgré les annonces et les « expérimentations » locales

Un dispositif SIAO saturé, et une remise en cause, dans les faits, des principes d'inconditionnalité et de continuité

La reconnaissance législative et la mise en place des SIAO (Services intégrés d'accueil et d'orientation) a pour objectif de fluidifier et renforcer l'accès à l'hébergement et au logement via une plate-forme unique. Cependant comme le mentionne la Fondation Abbé Pierre (Rapport 2015 sur le mal logement) « le 115 demeure aujourd'hui l'outil majeur de traitement de l'urgence. Mais il est mis en échec par l'insuffisance de l'offre, tandis que les SIAO ne maîtrisent pas encore toute l'offre d'hébergement et sont faiblement connectés aux dispositifs d'attribution des logements sociaux ». Dans de nombreuses agglomérations, les listes d'attentes sont interminables : ainsi dans l'agglomération lyonnaise au premier semestre 2015 se sont plus de 1500 personnes qui appellent le 115 sans trouver de réponse en termes d'hébergement.

Cette situation de forte tension provoque des politiques de sélection des « publics prioritaires », notamment lors des plans d'urgence hivernaux. Des critères plus ou moins officiels sont

⁷⁷ Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Bilan 2013-2014 et feuille de route 2015-2017, Premier Ministre, 3 mars 2015, http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Feuille_de_route_2015-2017_plan_pauvrete.pdf



alors définis, souvent en termes de « vulnérabilité » (femme seule avec enfants, personnes âgées ou handicapées..) laissant sans solution de très nombreuses personnes ne respectant pas ces critères, qui par ailleurs se resserrent de plus en plus. Dans certains territoires, les associations dénoncent également des critères préfectoraux basés sur la situation administrative des personnes, selon qu'elles sont ou non en situation régulière. Ceci remet en cause de manière particulièrement grave le principe d'inconditionnalité de l'accueil.

Par ailleurs, en 2014 comme lors des années précédentes, la fin des plans hivernaux a laissé sans solution de nombreuses familles obligées de retourner à la rue.

Enfin, il convient de noter comme le mentionne le rapport de la Fondation Abbé Pierre que les SIAO n'ont pas encore les capacités et l'expertise pour faire le lien de manière efficace entre les dispositifs d'hébergement et les dispositifs d'accès au logement, limitant le passage des personnes de l'un à l'autre (voire l'accès direct au logement sans passer par la « case hébergement »).

La mission ADOMA : de nombreuses interrogations sur un plan limité dans ses moyens et ses ambitions.

Comme mentionné dans la première partie de ce rapport, la mise en place de la « Mission nationale de résorption des bidonvilles » reste à ce jour très limitée en termes de territoires et de moyens mobilisés, ainsi que de personnes concernées. Plusieurs aspects du projet restent flous, et posent des questions aux acteurs de terrain. Lors de la collecte de données effectuée pour ce rapport, les éléments suivants sont notamment ressortis :

- ❖ **Cloisonnement des actions menées vis à vis des acteurs locaux :** dans chacun des territoires concernés, la grande majorité des organisations présentes quotidiennement auprès des familles n'ont été impliquées d'aucune manière dans la définition et la mise en œuvre de la mission ADOMA. La plupart du temps, ces associations et collectifs n'ont été informés que de manière descendante, sans consultation ni coordination. Ceci peut générer de fortes tensions avec les familles, qui ont du mal à comprendre ce cloisonnement et, parfois, l'incohérence des mesures et des actions des acteurs. Cette situation est d'autant plus incompréhensible pour les associations que l'un des objectifs affichés de la mission était de renforcer la coordination des actions au niveau local.
- ❖ **Des critères de sélection peu clairs.** L'accès des familles au dispositif mis en place dans le cadre de la mission ADOMA se fait à travers un processus de sélection des familles (via un diagnostic effectué soit par ADOMA soit par un opérateur) qui la plupart du temps repose sur des critères officiels, ou en tout cas non affichés. Le sentiment est celui d'une sélection basée sur des critères « d'intégrabilité » des familles, mettant de côté les situations les plus complexes ou les familles les plus fragilisées.
- ❖ **Un impact quantitatif limité.** Comme mentionné ci-dessus, le nombre de ménages concernés par les projets en cours début 2015 est de 66 ménages (256 personnes), soit environ 1% du nombre total d'habitants des bidonvilles en France.

Par ailleurs, les moyens financiers, les équipes, le rythme des expulsions, le mandat à discrétion du préfet et les difficultés systémiques de la structure sont autant d'arguments qui, selon les acteurs, ne favorisent pas la mise en œuvre d'un travail cohérent et efficace. Ces doutes



sont redoublés face à la volonté de ne pas faire appel à un financement spécifique. Or, une des pistes repose sur la possibilité de mobiliser les fonds européens, dont le FEDER (fond d'investissement). Pourtant, dans le cadre de la nouvelle programmation des fonds européens 2014-2020, les régions sont moins nombreuses par rapport à l'ancienne programmation à avoir fait le choix d'inscrire la thématique de promotion de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté pour l'utilisation de leurs fonds FEDER (voir la première partie de ce rapport). Enfin, des questions subsistent quant à la localisation du parc mobilisable par Adoma, situé en partie dans des zones détendues, correspondant souvent à des secteurs en proie à des difficultés économiques.

Malgré les contraintes, de nombreuses initiatives intéressantes dans les territoires

Expériences d'accompagnement vers le logement : tour d'horizon non exhaustif de dispositifs locaux

Il existe une grande diversité d'initiatives visant à permettre l'accès à un logement digne des personnes vivant en squat ou en bidonville. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici certains exemples regroupés en deux catégories de dispositifs :

- ❖ Les dispositifs **d'accompagnement au sein du bidonville**, et qui passent le plus souvent par une phase de stabilisation ou de sécurisation des lieux.
- ❖ Les **dispositifs de transition ou de sas**, visant à mettre en place des espaces temporaires (« villages d'insertion », « espaces de transition » ..) conçus comme des « sas » vers des solutions plus pérennes.

Au sein de chacun de ces types de dispositifs existent de profondes différences dans les outils mobilisés, les méthodologies utilisées, les modalités de l'accompagnement. A noter cependant que cette distinction entre ces deux formes d'accompagnement est parfois théorique, certains projets intégrant de fait les deux types de dispositifs.

❖ **La Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)⁷⁸ :**

La MOUS, instituée par la loi du 31 mai 1990 pour la mise en œuvre du droit au logement, est un outil majeur pour apporter une solution aux situations de relogement les plus délicates des publics prioritaires du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Elle concerne prioritairement les situations les plus dramatiques et les plus marginalisées, c'est-à-dire à celles qui restaient jusque-là sans réponse. Les MOUS comportent deux volets : **un volet technique**, visant à la production et à la recherche de logements adaptés, qui comprend la prospection, le repérage des opportunités foncières et immobilières et l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le montage des projets ; **un volet social** qui consiste à faire émerger les besoins des ménages, à construire avec eux un projet-logement compatible avec les besoins exprimés et les contraintes technico- financières, à les associer au chantier soit directement (participation aux travaux : exemple du Hameau du Bouvray à Orly) soit indirectement (travail d'information et association aux choix techniques), et à les aider dans l'accomplissement des démarches administratives préalables à l'entrée dans

⁷⁸ Le texte de cet encadré provient du Vade-mecum de la DIHAL à destination des http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/dihalvade-mecum_campements_aout_2014.pdf (consulté le 02.07.2015)



◇ les lieux. Ce travail se prolonge au-delà et consiste alors à aider les ménages à s'approprier le logement et à s'insérer dans leur nouvel environnement pendant la période nécessaire à la mise en place des relais éventuels.

Un accompagnement des personnes au sein du bidonville, devenu « terrain conventionné » ou « stabilisé »

Dans certains cas, les acteurs ont fait le choix de privilégier une action d'accompagnement sur le lieu de vie des personnes, afin de les accompagner directement vers un logement, sans espace de « sas » ou de transition. Cette transition se fait plutôt dans le logement, sous des modalités diverses (bail glissant notamment). En voici certains exemples :

A Limeil-Brévannes (94), cinq familles qui ont séjourné plus de dix ans dans un bidonville ont pu avoir accès à des logements relais appartenant à l'Evêché du Val de Marne. (à Champigny et Villeneuve-Saint-Georges). Ces familles sont soutenues par le Secours Catholique.

A Maxéville (54) a été mis en place un projet de stabilisation et d'accompagnement vers le droit commun pour environ 80 personnes. Le projet, porté par la Mairie, a démarré en 2012 et se terminera en 2015. La Mairie s'était entourée d'associations pour l'entrée dans le droit commun. Pour l'entrée dans le marché de l'emploi et dans le logement, la Mairie travaille notamment avec la Préfecture 54 et la DDSCS. Un appel au conseil général et à la Communauté Urbaine du Grand Nancy a été fait. Ce groupe a permis d'obtenir un financement de 50 000 euros de la part de l'Etat, permettant au Grand Sauvoy (association choisie pour le suivi emploi/logement) d'embaucher une personne pour le suivi de ces personnes.

A Grenoble (38), les acteurs ont fait le choix d'un accompagnement direct vers le droit commun (logement en diffus), à travers un dispositif d'insertion par le logement et l'emploi dans le cadre d'une MOUS (Maitrise d'œuvre urbaine et sociale). La coordination est assurée par le CCAS de Grenoble, la gestion locative par la Communauté d'agglomération (avec mise à disposition de logements par les communes concernées), l'accompagnement social par l'association Roms Action, et l'accompagnement à la vie quotidienne par le CCAS de Grenoble. A noter que certaines familles passent cependant par des sites « stabilisés ». Ce dispositif concerne onze familles actuellement, soit 22 adultes et une quarantaine d'enfants. En moyenne, il concerne entre 70 et 80 personnes. Roms Actions a des maisons et appartements mis à disposition sur la métropole : quatre à Grenoble (bientôt cinq), trois à Eybens, une à Gières, deux à Saint-Egrève, une à venir à Saint-Martin-le-Vinoux et deux à Fontaine. Le nombre de familles relogées va croître d'ici fin de l'année 2015 afin d'atteindre entre 16 et 20 familles.

A Nîmes (30), un accompagnement progressif vers le logement pour six familles (sur huit précédemment présentes sur un terrain), soit une vingtaine de personnes dans le cadre d'un dispositif coordonné par la préfecture, a été mis en œuvre par deux opérateurs : la Croix rouge et Adejo. Ce projet a été financé par la DIHAL à hauteur de 65 000 €.

Au Havre (76), à la suite de l'expulsion de 17 familles en juillet 2013, la Codah, la Ville et le C. général ont choisi 3 familles pour être intégrées à un plan MOUS comprenant logement en HLM et aide à la recherche d'un travail. Les associations notent une évolution positive pour deux de ces familles. A noter que les 15 autres familles ne se sont vues proposer aucune solution.

A Triel-sur-Seine (78) également, une démarche de « stabilisation » a été lancée fin 2012 sur base d'un diagnostic à l'initiative de la sous-préfecture qui a décidé de missionner le PACT



78. L'accompagnement social s'est mis en place en 2014, à travers une MOUS. Les personnes vivent dans des caravanes. Près de cinquante ménages sont accompagnés par le PACT et dix ménages vivant sur le terrain ne sont pas inclus dans le dispositif, car elles n'étaient pas présentes lors du diagnostic. En 2014, cinq familles ont été relogées par le PACT. Des demandes de logement social sont en cours pour plusieurs familles en 2015.

A Ivry-sur-Seine (94), le terrain de la rue Truillot a connu une stabilisation grâce à une mobilisation sans relâche du Collectif de soutien aux Roumains d'Ivry pendant plus de trois ans et à l'appui de la municipalité d'Ivry. Environ 300-350 personnes sont sur un terrain de l'AP-HP (Assistance Publique-Hôpitaux de Paris) depuis plus de quatre ans en plein centre de la ville. En mars 2014, le tribunal administratif a prononcé l'expulsion des habitants du bidonville. Un diagnostic commandité par l'Etat, la ville d'Ivry et le conseil général a été établi mais de nombreuses familles n'ont pas été prises en compte et se retrouvent sans solution. Certains ménages n'ont pas été pris en compte dans le diagnostic. Le Collectif a mené des actions d'envergure en direction de la scolarisation (80 enfants scolarisés), de la santé, de l'amélioration du confort des habitants. L'expulsion a eu lieu le 9 juillet 2015 : 22 familles ont été relogées dans des bâtiments de la commune, 17 familles ont été pris en charge par le Conseil département et l'Etat et 10 familles doivent être hébergées dans un village d'insertion en novembre 2015. Pour les autres, des nuitées d'hôtel ont été proposées aux familles avec enfants, aux personnes âgées ou malades. Cette solution est très provisoire (quelques nuits seulement).

A Lyon, un dispositif spécifique et dérogatoire : le projet «Andatu»

Mis en place en janvier 2012 sous l'impulsion du préfet de région en lien avec la DDCS, le programme ANDATU est un dispositif mis en œuvre par l'association Forum Réfugiés-COSI, financé par le ministère du logement, le Fonds Social Européen, la métropole de Lyon, la DIHAL et la Fondation Abbé Pierre. Il s'appuie sur un réseau partenarial composé notamment des services de l'Etat, des principaux bailleurs sociaux, des collectivités territoriales, des hébergeurs, de la CAF, de Pôle Emploi .

L'une des particularités du programme est qu'il se base sur un contrat signé entre les familles et l'Etat, les engageant à respecter les lois, apprendre le français, scolariser leurs enfants, suivre des formations professionnelles et engager toute démarche pour accéder à l'emploi. En échange, l'Etat s'engage à délivrer un titre de séjour permettant un accès complet au marché du travail (durant les mesures transitoires appliquées à la Roumanie et la Bulgarie), à assurer un hébergement provisoire permettant de réaliser les démarches administratives et de proposer un logement social. Le conseil général du Rhône s'est quant à lui engagé à attribuer le RSA à chacune des familles.

Le programme - qui s'arrêtera fin 2015 - se fonde sur un accompagnement global des familles, incluant des cours de français, l'appui aux recherches d'emploi, l'accompagnement dans l'accès au logement (en passant la plupart du temps par des sites d'hébergement collectif avant l'accès à un logement social).

Selon le bilan dressé par la préfecture de région⁷⁹, le programme avait dans une première phase (2012) permis à 20 familles d'accéder à un logement. Dans une deuxième et troisième phase (2013-2014), plus

79 <http://www.rhone.gouv.fr/Actualites/Bilan-du-dispositif-ANDATU-l-insertion-reussie-pour-des-populations-roms>



300 personnes ont été accompagnées, à travers notamment un dispositif de bail glissant assuré par Forum Réfugiés-Cosi. En termes d'emploi, le bilan dénombre 120 contrats signés et 45 ménages sur 90 sont toujours dans l'emploi fin 2014.

Selon la Préfecture, le coût total du programme sur 3 ans s'élève à 2 650 000 euros pour l'accompagnement de 417 personnes en tenant compte des personnes ayant quitté le programme en cours (exclusions et abandons) soit une moyenne de 10 euros par jour et par personne (hors prestations sociales). Le conseil général du Rhône a lui consacré en 372 000 euros en 2013 et 442 000 € en 2014 de RSA versés aux familles, soit un total de 814 000 euros.

En Loire Atlantique (44), il existe une dizaine de « terrains conventionnés » concernant environ 50 familles, présentes dans plusieurs communes (Nantes, Sainte-Luce, Couëron, Saint-Jean de Boiseau, Vigneux-de-Bretagne, Le Cellier, Treillères, Le Pellerin, La Chapelle sur Erdre, Indre). Dans certains projets, les personnes vivent dans des caravanes et dans d'autres sont des mobil-homes. Les conditions de vie sont meilleures que sur un bidonville puisque les personnes ont accès à l'eau, à des sanitaires, à l'électricité. Les associations constatent qu'une stabilité du lieu de vie permet de faciliter la scolarisation, l'accès à l'emploi etc. Cependant, l'accompagnement social diffère selon les projets. Le roulement des personnes prenant part au projet est limité et la sélection assez restrictive.

L'accompagnement social des familles de l'agglomération a été principalement confié par le conseil général à l'association Saint-Benoît Labre, à travers deux dispositifs. La « permanence Chaptal », qui est un service d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement social. Le Programme ACTAROMS est un programme d'insertion par le logement pour familles roumaines. Ce programme inclut un accompagnement social et juridique de 50 ménages roumains logés en appartement ou sur un village de mobil-homes, un suivi social global (logement, santé, scolarisation, emploi, ouverture et maintien des droits, suivi juridique concernant le droit au séjour).

A **Bordeaux** (33), une MOUS créée en 2008 et gérée par le Centre d'Orientation Sociale (COS) permet des relogements « dans le diffus ». Aujourd'hui, 85 ménages sont concernés et la ville de Bordeaux estime qu'il y a plus de personnes dans le logement que dans les squats. Ce bilan est aussi possible grâce aux deux postes de médiateurs coordonnés par l'unité de développement social urbain (politique de la ville) de la Mairie de Bordeaux. Cependant, les critères de sélection pour intégrer la MOUS semblent assez flous et sont notamment basés sur une absence d'inscription au fichier TAJ (Traitement des antécédents judiciaires) et une consultation du bulletin numéro 1 du casier judiciaire. Certaines zones à Bordeaux sont visées par des arrêtés anti-mendicité. Des personnes ayant été arrêtées pour mendicité - activité liée à l'extrême précarité - sont donc exclues de la possibilité d'intégrer la MOUS.

Ces diverses expériences **mériteraient d'être capitalisées et évaluées**, au regard des moyens mobilisés et des résultats obtenus, afin de pouvoir déterminer les facteurs déterminants dans l'accès au logement, les freins éventuels et les leviers. En effet à ce jour aucune évaluation exhaustive de ces dispositifs n'a été réalisée. Il serait pourtant indispensable de pouvoir notamment procéder à une analyse des éléments suivants :

- ❖ Les modalités partenariales autour des projets
- ❖ Les différentes modalités en termes de financement, et le coût moyen des projets rapportés au nombre de personnes accompagnées



- ❖ Les critères de sélection des familles
- ❖ L'impact comparatif des projets intégrant un accompagnement social global (prenant en compte l'ensemble des autres dimensions de l'insertion), des projets centrés uniquement sur le logement. Il semble en effet qu'il puisse y avoir un risque à se concentrer uniquement sur l'aspect logement, sans accompagner les familles sur leur situation administrative, l'accès à l'emploi, etc. Dans certains cas en effet, après plusieurs mois dans un logement, des familles ont dû en sortir sans solution du fait d'une situation administrative non stabilisée et de l'absence de perspectives d'emploi ou d'insertion sociale.
- ❖ Le positionnement des opérateurs à qui est confiée la mise en œuvre des projets, à la fois vis à vis des acteurs publics et des acteurs associatifs.

La mise en place d'espaces de transition, ou d'insertion

Une autre stratégie possible en termes d'accompagnement à l'emploi consiste à mettre en place des sites d'accueil temporaires, transitoires, avant l'accès des familles à un logement dans le diffus.

La Seine-Saint-Denis (93) a été l'un des premiers territoires où se sont mis en place des « villages d'insertion ». **A Montreuil**, un dispositif a progressivement été mis en place en 2010 suite à l'incendie d'un squat en 2008, sous la forme d'une MOUS (Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale). Cette MOUS, répartie sur deux sites, a concerné 377 personnes vivant dans des caravanes, dans des logements passerelles pour 22 ménages et dans des logements sociaux en PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) pour 25 ménages. A la fermeture du dernier site en juin 2015, 90% des familles étaient relogées. Le coût total de l'investissement est de 2,5 millions d'euros et le coût de fonctionnement annuel s'élevait à 4 millions d'euros.

A Strasbourg (67), la communauté urbaine et plusieurs partenaires publics et associatifs ont mis en place des « espaces temporaires d'insertion » (l'Espace 16 et l'Espace Hoche), au sein desquelles un accompagnement social des familles est mis en place. Les caravanes dans lesquelles les ménages vivent sont chauffées, ils disposent de l'électricité, du ramassage des ordures et des équipements sanitaires collectifs. Selon la ville, l'accompagnement proposé via les deux « espaces temporaires d'insertion » a permis de reloger 52 personnes, qui ont pu quitter ces espaces. Selon la mairie l'Espace Hoche - installé sur un ancien terrain militaire très isolé du centre-ville de Strasbourg et des transports en commun - devrait être déplacé en juillet 2016 sur un autre terrain. Malgré certains aspects positifs de cette expérience strasbourgeoise, notamment en termes d'accompagnement, plusieurs acteurs ont critiqué l'éloignement des sites, leur « sécurisation » excessive via un système contraignant de gardiennage et l'installation de grilles, et la fonction de « contrôle social » que pourrait générer ce type de projet.

Dans le Val-de-Marne (94), des familles ayant vécu en bidonville intègrent des logements dans le département depuis plusieurs années. En 2004, le conseil général a cédé des pavillons de voirie et l'ex-gendarmerie de **Saint-Maur-des-Fossés** au Collectif de soutien aux familles roms du département. C'est ainsi qu'une trentaine de familles a pu dès 2004 vivre dans des logements pérennes (environ 200 personnes). Jusqu'à ce que l'Association Pour Loger soit mandatée par le conseil général pour permettre l'insertion par le logement des familles vivant dans le patrimoine immobilier du département, ce sont les militants qui ont suivi des familles (à Villejuif, Choisy-le-Roi, Joinville, Ivry, Vitry, Saint-Maur-des-Fossés). En 2007, l'Association Pour Loger (dont l'objet est l'insertion par le logement) a travaillé avec



les familles hébergées à l'ex-gendarmerie de Saint-Maur-des-Fossés afin de permettre leur départ de ce lieu. C'est ainsi que quatre à cinq familles ont pu sortir de l'ex-gendarmerie pour un logement dans le parc social.

A Boissy-Saint-Léger (94), la SCOP Habitats Solidaires a mis à la disposition de quatre familles un logement collectif. Deux autres familles sont en attente pour accéder à un logement du patrimoine Habitats Solidaires situé à Sucy-en-Brie début 2015.

A Choisy-le-Roi (94) en août 2010, 17 familles ont été expulsées d'un bidonville. La mobilisation de citoyens et d'associations de soutiens aux familles, a permis que la ville négocie avec RFF pour que ces familles soient accueillies sur une parcelle avec un projet d'insertion. En septembre 2014 le terrain a été fermé après que toutes les familles aient intégré un logement. Durant ces quatre années, elles ont été accompagnées par l'association Coup de Mains puis par l'ALJ93.

A Orly (94), le village d'insertion créé en 2011 a fermé en juin 2014 et les 20 familles ont quitté ce lieu pour des logements ou des retours en Roumanie. L'opérateur était « Habitats et Soins » du Groupe SOS. Des chalets avaient été montés dans le cadre d'un chantier d'insertion international. Après trois ans d'accompagnement sur différents volets, le village a dû fermer. Il semble important de relever que les familles qui ont accès à un logement ont toutes été accompagnées pendant des années par des dispositifs sociaux et des militants. Il n'y a pas eu de réinstallations sur des bidonvilles lorsque les familles ont acquis un logement social.

A Indre (44) : en octobre 2009 une cinquantaine de caravanes de familles roms expulsées de Nantes arrivent sur la commune d'Indre. Avec l'investissement de la mairie d'Indre, l'association Romsis a travaillé avec les familles sur les droits et les devoirs pour aller vers le droit commun en proposant aux familles un accompagnement pour la recherche d'emploi, le suivi social et l'intégration par le logement. Les familles qui ont adhéré au projet sont restées sur Indre. Après un an et demi le terrain a fermé et six familles ont intégré le « village de la solidarité » qui a été créé sur la commune (habitat transitoire en mobil-home pour un loyer d'environ 50 euros). Après des échanges avec les autres familles, elles ont toutes été relogées sur des communes environnantes (deux familles au Pellerin, deux à La Chapelle sur Erdre, six familles à Treillières, six familles à Vigneux de Bretagne, six à Couëron, quatre à la Montagne et six à Clisson).

Dans l'agglomération Lilloise (59), dans le cadre d'un partenariat pluri-acteurs porté notamment par la communauté urbaine, **7 villages d'insertion** ont été mis en place, coordonnés par un opérateur associatif, l'AFEJI. Le processus d'entrée dans le dispositif passe par le SIAO (Service intégré d'information et d'orientation), qui gère l'ensemble des demandes d'hébergements de tous les publics. Des allers-retours sont effectués entre l'AFEJI, le DDCS et le SIAO, qui valide in fine les dossiers. Les personnes qui intègrent un village d'insertion signent un contrat de séjour de six mois, bénéficient d'un projet d'accompagnement individualisé, et une évaluation est effectuée chaque semestre⁸⁰.

A Toulouse (31) : le village d'insertion de Grynfogel a été créé suite à un arrêté d'insalubrité dans une copropriété en août 2013. 24 familles (102 personnes) ont été installées dans des mobil-homes sur un terrain conventionné appartenant à la mairie de Toulouse. Un opérateur, le PACT ARIM 31 assure l'accompagnement social. En mars 2015, six ménages étaient sortis du dispositif (quatre logés vers du logement social, une femme en CHRS et un départ). Le

80 Eléments provenant notamment du rapport d'Amnesty International « Condamnés à l'errance, Les expulsions forcées des Roms en France », 15 septembre 2013, <http://www.amnesty.fr/Documents/Condamnes-l-errance-Les-expulsions-forcees-des-Roms-en-France>.



nécessaire a été fait pour avoir des conditions de vie dignes (eau, électricité, poubelles mais également machines à laver, étendoir, aire de jeux pour enfants). Cependant, un autre terrain conventionné par la mairie n'a toujours qu'un point d'eau pour 200 personnes et pas de toilettes.

Diverses solutions déployées sur un même territoire : l'exemple de Marseille :

L'association HAS (Habitat Alternatif Social) relogé des personnes vivant en bidonville suite aux diagnostics sociaux. Depuis janvier 2014, ce sont 34 familles qui ont été relogées dans le parc privé. Les personnes paient un forfait pour participer au loyer et HAS s'engage à payer les propriétaires en cas de défaut de paiement. HAS accompagne des cellules familiales parfois plus élargies que la famille nucléaire. Ils ont constaté que des grands-parents pour s'occuper des enfants pendant la journée peuvent parfois permettre une meilleure insertion professionnelle des adultes.

L'AMPIL a deux dispositifs de sortie de bidonville : un espace accueillant huit familles dans des caravanes et un dispositif d'accès au logement dans le diffus (29 familles sont entrées dans le dispositif entre 2010 et 2013 dont 24 sont dans le logement actuellement).

Selon un communiqué de la Préfecture des Bouches-du-Rhône, ce sont 90 familles dans le département, soit plus de 450 personnes, qui ont bénéficié depuis 2012 d'un logement d'insertion sous des formes diverses (plate-forme de stabilisation temporaire, CHRS, logements sociaux ou privés répartis en ville), et d'un accompagnement social personnalisé, financé à 80% par l'Etat.

La MOUS de l'Association des Cités du Secours Catholique (ACSC) : concerne 12 familles à Aix et 13 à Marseille. Plusieurs familles sont déjà entrées dans des logements gérés par l'ACSC, dans le diffus. gérés par l'ACSC. Un poste d'assistante sociale est pris en charge par l'Etat dans le cadre de la MOUS. Les familles sont par ailleurs accompagnées par le Secours Catholique, en lien avec l'ACSC.

A Gardanne, en septembre 2012, la Mairie a mis à disposition un terrain pour environ 60 personnes. La scolarisation des enfants est effective et les adultes sont accompagnés par la mairie et les associations dans leur insertion professionnelle. Certaines familles ont déjà quitté le terrain pour entrer dans des logements.

Ici encore, au vu de la diversité des expériences, il semble aujourd'hui **indispensable de procéder à une évaluation globale de ces dispositifs**, dont certains ont soulevé de fortes critiques notamment en termes de « contrôle » des personnes (limitation des entrées et sorties, règles de vies strictes...) et d'éloignement du centre-ville et des transports de certains lieux. L'exclusion sociale et spatiale des bidonvilles est parfois reproduite dans certains dispositifs de « sortie des bidonvilles ». Aussi, les coûts de ces dispositifs spécifiques doivent être publiés évalués et comparés à ceux des dispositifs de droit commun.



2.5

Travail, accès à l'emploi et insertion professionnelle

L'accès et le maintien dans l'emploi sont des étapes cruciales de tout parcours d'insertion, dans sa dimension économique bien sûr, mais également sociale, juridique et administrative. Si la fin des mesures transitoires précédemment appliquées aux citoyens roumains et bulgares représente une avancée importante, son impact est aujourd'hui limité sur les personnes les plus éloignées de l'emploi.



Ce que dit le droit : la fin du régime transitoire pour les ressortissants roumains et bulgares

En 2014, la fin du régime transitoire applicable aux ressortissants roumains et bulgares salariés en France

La France, contrairement à d'autres voisins européens, a prolongé le plus longtemps possible - c'est-à-dire pendant 7 ans - la période transitoire pour les ressortissants roumains et bulgares, empêchant un accès effectif au marché du travail salarié pour de nombreux travailleurs depuis 2007. La fin de ces mesures transitoires à partir du 1^{er} janvier 2014 ainsi que la possibilité d'avoir un droit au séjour pour recherche active d'emploi ouvre de nouvelles perspectives aux citoyens européens vivant dans des bidonvilles et squats :

- ❖ **Fin de l'obligation de détention d'un titre de séjour** pour les citoyens roumains et bulgares auto- entrepreneurs ou travailleurs salariés⁸¹
- ❖ Ouverture du **séjour pour recherche d'emploi** aux citoyens roumains et bulgares (art R121-4 CESEDA et circulaire du 10 septembre 2010), au même titre que les autres citoyens européens. Les textes mentionnent six mois de droit au séjour, ainsi qu'un maintien du droit au séjour en cas de poursuite active de la recherche d'emploi et de réelles chances d'être embauché.

Ainsi, comme tout citoyen de l'UE, un citoyen roumain ou bulgare peut venir en France chercher un emploi, et exercer toute activité économique, salariée ou non-salariée (sauf certains emplois publics et, pour les professions réglementées, sous réserve de remplir les conditions d'exercice). Il peut dès son arrivée s'inscrire comme demandeur d'emploi. Il a donc accès au service public de l'emploi (**Pôle Emploi**) pour l'ensemble des services : formation professionnelle, accompagnement à la recherche d'emploi etc

S'il n'a jamais exercé d'activité professionnelle ou s'il ne peut plus bénéficier du maintien de droit en tant que travailleur, le citoyen bulgare ou roumain doit, comme tout autre citoyen de l'Union Européenne, justifier de la possession de ressources suffisantes pour ne pas être une charge pour le système d'assistance sociale et d'assurance maladie.

Pour autant, en 2014, les nouvelles opportunités ouvertes grâce à la fin des mesures transitoires ont surtout bénéficié aux personnes étant les plus proches de l'insertion

⁸¹ Pour plus de détails voir « Les droits des citoyens et des citoyennes de l'UE et leur famille », les cahiers juridiques du Gisti, 5^{ème} édition, Gisti, octobre 2014



économique, sans toucher de nombreux habitants des bidonvilles qui continuent à vivre de l'économie informelle qui n'ouvre aucun droit au séjour. Plusieurs années vont sans doute être nécessaires afin que tous les habitants des bidonvilles puissent accéder au monde du travail « formel » et donc à un droit au séjour stable.

Le statut d'auto entrepreneur⁸²

Au vue de la situation de nombreuses personnes vivant en squats et bidonvilles et exerçant des petits métiers irréguliers, le statut d'autoentrepreneur peut représenter une solution de transition vers l'insertion professionnelle. Entré en vigueur en janvier 2009 et relevant de l'assurance vieillesse du Régime social des indépendants (RSI) ce statut présente plusieurs avantages qui peuvent permettre aux citoyens communautaires (notamment roumains ou bulgares) de déclarer des revenus d'activité de façon simplifiée en vue de prétendre à un droit au séjour. Ces avantages sont les suivants :

- Dispense d'inscription au Registre du Commerce et des Sociétés RCS pour les personnes exerçant une activité commerciale. En revanche, les personnes souhaitant exercer un métier relevant du Répertoire des métiers sont tenues de se faire enregistrer à la Chambre des Métiers.
- Dispense d'assujettissement à la TVA.
- Création et radiation facilitées et simplifiées (possible par Internet). Pas d'obligation de publication au journal officiel.
- Application du régime fiscal et social des micro-entreprises.
- La nécessité d'autorisation administrative pour utiliser son domicile en tant que local professionnel est supprimée, y compris pour une activité commerciale.
- Une simple déclaration mensuelle ou trimestrielle du chiffre d'affaires est désormais suffisante. Les cotisations sont regroupées (URSSAF, maladie, impôts) et payables à travers un pourcentage du chiffre d'affaires
- Pour certains métiers, les contraintes sont assouplies pour les auto-entrepreneurs (comme l'obligation de demander une carte de commerçant non-sédentaire dans le cas de la vente ambulante)

A noter : L'auto-entrepreneur doit cependant toujours respecter les obligations de souscrire une assurance professionnelle en fonction de l'activité exercée. La loi impose pour certaines activités (comme le bâtiment) l'obligation de souscrire certaines assurances.

Insertion socioprofessionnelle et insertion par l'activité économique

A l'instar de beaucoup de personnes précaires et éloignées de l'emploi, pour de nombreuses personnes vivant en bidonville, l'accès au travail s'envisage au sein du secteur dit de l' « **Insertion par l'activité économique** » (IAE). L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail spécifiques en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités adaptées d'accueil

⁸² Voir la fiche technique sur les activités indépendantes disponible sur le site de Romeurope (http://romeurope.org/IMG/pdf/Fiche_pratique_activites_independantes_11-02-10.pdf), ainsi que les informations et démarches sur les sites officiels : <http://www.apce.com/> ; <http://www.auto-entrepreneur.cci.fr/> ; <http://www.lautoentrepreneur.fr>



et d'accompagnement. L'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires » (article L.5132-1 Code du travail). Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) sont variées⁸³ :

- ❖ Associations intermédiaires (AI),
- ❖ Ateliers et chantiers d'insertion (ACI),
- ❖ Entreprises d'insertion (EI),
- ❖ Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI),
- ❖ Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ),
- ❖ Régies de quartier (RQ)

Les dispositifs d'accès à l'emploi à destination des jeunes

Pour les jeunes citoyens roumains et bulgares, la fin des mesures transitoires signifie aussi le plein accès aux **missions locales**, qui jusque là restait uniquement théorique (voir la partie « Dans les faits »).

Elle signifie également un accès simplifié, dans les faits, aux divers dispositifs existants d'insertion professionnelle, dont les principaux sont les suivants :

- Le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), pour les 16 - 25 ans.
- Le Service Civique pour les 16 - 25 ans
- Le dispositif « Garantie jeunes » pour les 18 - 25 ans
- Le dispositif « avenir jeunes » pour les 16 - 25 ans habitant en Ile de de France
- L'Ecole de la deuxième chance pour les 18 - 25 ans
- Le Contrat d'apprentissage pour les 16 - 25 ans (sauf exception)
- Le Contrat de professionnalisation pour les 16 à 25 ans
- Le Contrat unique d'insertion (CUI), sans conditions d'âge.

Un tableau décrivant chaque dispositif et précisant les conditions d'accès a été réalisé en 2014 par le CNDH Romeurope et l'association Hors la Rue, est disponible sur le site du Collectif

http://romeurope.org/IMG/pdf/tableau_quelques_dispositifs_d_insertion_socio-professionnelle_accessible_aux_jeunes_roumains_et_bulgares-2.pdf.

⁸³ Plus d'informations sur <http://www.portail-iae.org/>, ainsi que sur le site de Romeurope (fiche pratique « Dispositifs d'Accès à l'emploi »).



Ce que disent les faits : des évolutions progressives mais inabouties et inégales selon les territoires

Dans les régions, des expériences positives de partenariat avec Pôle Emploi, les missions locales et les autres acteurs de l'emploi

La mise en place de programmes intégrés et multi partenaires.

L'accès à l'emploi et l'insertion professionnelle sont des processus longs et souvent complexes, faisant intervenir de nombreux acteurs. Dans de nombreux territoires, des projets portés en commun par des institutions et associations diverses ont progressivement émergé, permettant une approche cohérente et intégrée. En voici quelques exemples :

A Strasbourg (67), un programme multi-partenarial de formation et d'insertion professionnelle a été initié par la ville via sa « mission Rom », en partenariat avec un ensemble d'acteurs⁸⁴. Il est mis en œuvre par une association, en lien avec réseau constitué d'associations et entreprises d'insertion. Ce projet consiste à proposer à des personnes souhaitant entrer sur le marché du travail une période de formation de trois mois alliant apprentissage du français et découverte de l'environnement professionnel à travers des cours et une immersion en entreprise. Les stagiaires sont ensuite accompagnés dans la recherche d'emploi, notamment vers des CUI (Contrat Unique d'Insertion). En août 2014, 39 personnes avaient été sélectionnées en tant que stagiaires ;

A Bordeaux (33), un projet d'accompagnement à l'insertion par l'activité économique et l'emploi a été mis en place dans le cadre d'une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)⁸⁵. L'opérateur principal est le Centre d'Orientation Sociale (COS). Il accompagne les personnes à travers notamment des actions collectives d'information et des ateliers de formation (techniques de recherche d'emploi, simulation d'entretiens d'embauche, etc.). Il oriente ensuite les personnes vers un réseau d'entreprises privées, d'entreprise d'insertion, de collectivités, etc. Dans le cadre de ce programme, un partenariat spécifique a été mis en place avec Pôle Emploi.

En Ile-de-France, Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire, un projet « insertion professionnelle d'un public rom éloigné de l'emploi » a été mis en place, financé par le FSE et porté par Habitat-Cité, Roms Action et une Famille Un Toit 44.

Dans la métropole grenobloise (38), l'association Roms Action a noué des partenariats avec un ensemble d'acteurs dont la mission locale, le PLIE (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi), Pôle Emploi, le réseau IAE (Insertion par l'activité économique) etc., dont une partie dans le cadre d'une MOUS métropolitaine. Pour les personnes ayant intégré le dispositif d'insertion MOUS, l'accompagnement par l'association Roms Action comprend les actions suivantes :

- ❖ Accompagnement des personnes pour leurs inscriptions dans des groupes existants d'apprentissage de la langue, notamment centrés sur le vocabulaire professionnel, en lien avec les référents PLIE.
- ❖ Collaboration avec le référent PLIE pour évaluer les compétences et capacités professionnelles, pour mobiliser les dispositifs existants en matière d'insertion pour permettre l'accès à un parcours d'insertion (Pôle emploi, réseau IAE etc.), pour

84 Pour une présentation plus détaillée du projet, voir la fiche qui lui est dédiée dans le « Vade-mecum » de la DIHAL, août 2014.

85 Voir également la fiche dédiée dans le Vade-mecum de la DIHAL.



mobiliser les réseaux associatifs d'économie solidaire et les entreprises susceptibles d'employer des personnes en situation d'insertion.

- ❖ Aide aux ménages dans leurs recherches d'emploi (internet, petites annonces, agence d'intérim etc), en lien avec les services de Pôle Emploi.

Ces divers projets, dont une évaluation commune pourrait être très utile, semblent particulièrement intéressants dans leur montage et leur volet collaboratif, qui permet un accompagnement global des personnes.

Une montée en puissance des missions locales dans certaines villes

Présentes sur l'ensemble du territoire, les missions locales - qui font partie du service public de l'emploi - exercent une mission de proximité auprès des jeunes de 16 à 25 ans afin de faciliter leur insertion professionnelle et sociale. Pour se faire, elles s'appuient sur les dispositifs mis en place par l'État et les collectivités territoriales, chacun dans leurs champs de compétences, et accompagnent les jeunes notamment à travers le **contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**. Les missions locales entretiennent des relations privilégiées avec Pôle emploi dans le cadre d'un accord de partenariat et sont reconnues par le Code de l'éducation comme un partenaire incontournable de la lutte contre le décrochage scolaire.

Depuis début 2014, les associations et acteurs de terrain observent une mobilisation croissante des missions locales dans l'accompagnement de jeunes européens habitant les bidonvilles et squats. On peut notamment citer de nouveau le cas de **Grenoble**, où un partenariat fort existe depuis 2014 entre l'association Roms Action et la mission locale, afin d'intégrer les jeunes issus des bidonvilles dans le processus classique d'accompagnement de la mission. A **Nantes et Marseille**, comme dans d'autres villes, les associations observent une attitude ouverte, et même proactive des missions locales.

Cependant, cet accompagnement connaît parfois des limites. Ainsi dans le **Val-de-Marne**, un certain nombre de jeunes a pu bénéficier des dispositifs de la mission locale mais souvent sans aller au-delà d'un stage souvent mal rémunéré et peu motivant. Une limite se situe également dans la difficulté pour les associations non spécialisées dans l'emploi de se repérer dans les dispositifs envisageables. A ce titre, les sessions de formation organisées à **Lille** par Pôle Emploi auprès des acteurs associatifs semblent être une pratique intéressante et relativement légère à mettre en place.

Selon les acteurs de terrain, une nette amélioration de l'accès à Pôle Emploi depuis la fin des mesures transitoires

De nombreux acteurs rencontrés lors de l'élaboration de ce rapport ont mentionné une évolution relativement positive des liens avec les acteurs de l'emploi, en premier lieu desquels Pôle Emploi. Dans un contexte économique difficile et au vu des contraintes spécifiques connues par les personnes vivant en bidonville, les résultats ne sont bien sûr pas à hauteur des espérances, mais la dynamique engagée semble positive sur plusieurs territoires. On peut notamment citer les expériences suivantes :

A Lille (59), des échanges réguliers ont lieu entre les associations et Pôle Emploi, qui ont notamment débouché sur des réunions opérationnelles et des formations de Pôle emploi



auprès des bénévoles et salariés. Des contacts réguliers ont également été établis avec une personne ressource sur les discriminations à l'emploi.

A Triel (78), le PACT 78 qui assure l'accompagnement social sur le terrain a mis en place en 2014 des stages à Pôle Emploi pour une vingtaine de personnes de moins de 25 ans. D'autre part, en 2014, 19 personnes ont obtenu un emploi. Cependant les réalités sont très hétérogènes (du CDD d'une semaine au CDI) et sont souvent des emplois précaires. Loin d'être un tremplin immédiat vers le logement, 15 personnes sur ces 19 vivent toujours sur le bidonville (quatre ont été relogées).

A Saint-Etienne (42), tout au long de l'année l'association Solidarité Roms accompagne des personnes dans leurs inscriptions à Pôle emploi, sans pouvoir toutefois assurer le suivi pour toutes les personnes. Certaines ont été accompagnées par des bénévoles et des stagiaires dans le cadre du projet *Sam Tusa*, projet d'insertion professionnelle créé par sept associations stéphanoises. Quinze personnes sont actuellement en formation professionnelle ou en CDD et cinq en CDI. Emmaüs porte aussi un projet d'insertion professionnelle à Saint-Etienne avec quelques personnes.

A Toulouse, l'inscription à Pôle emploi pour les volontaires a permis de faciliter la mobilité et a abouti à un emploi pour quelques-uns mais la barrière de la langue est prépondérante.

Néanmoins, les agents de Pôle Emploi, ainsi que de nombreux employeurs, ne sont pas toujours bien informés des droits des personnes, et de la levée des mesures transitoires. Certaines initiatives ont éclos pour pallier à ce problème : ainsi, l'association Habitat-Cité a créé une fiche, attachée aux CV des demandeurs d'emploi, où sont expliqués les droits des citoyens européens, en se basant sur les textes issus du site du Ministère de l'Intérieur.

A noter également la difficulté pour les personnes de suivre de manière assidue les formations dispensées, notamment de langue. **A Marseille** par exemple, suite à la fin des mesures transitoires, un certain nombre de personnes ont cherché à être accompagnées dans leurs démarches d'inscription à Pôle Emploi. Pôle Emploi a demandé aux associations d'évaluer le niveau de maîtrise du français des personnes s'inscrivant. La mise en place de cours de français est difficile en raison du peu de places disponibles mais également des rythmes parfois soutenus qui demandent aux personnes inscrites de mettre de côté leur activité économique, ce qui constitue un frein important. Dans le même sens, les associations du **Val-de-Marne (94)** notent que malgré l'inscription à Pôle emploi, et celle-ci ne débouchant sur rien de concret, et les personnes continuent leurs activités de survie (ferrailage, récupération, bâtiment, biffins).

Du fait de ces difficultés, il semble qu'une part importante des personnes accédant à un emploi sont celles qui en étaient déjà les plus proches avant la levée des mesures transitoires (stabilité du lieu de vie, maîtrise de la langue française, expériences professionnelles en France ou dans le pays d'origine).

A noter cependant que ces éléments d'analyse demeurent très lacunaires, du fait du manque d'étude fine et globale sur ce sujet. Il n'existe que des études menées au niveau local, comme celle menée dans le **Val d'Oise (95)** menée par l'association ACINA en décembre 2014 ; celle-ci révèle que 38% des personnes interrogées (88 personnes dont 67 du Val d'Oise) ont commencé une réelle recherche d'emploi mais seuls 9% se sont adressées à Pôle Emploi, 64% ont procédé par bouche-à-oreille, 94% ont déclaré ne pas avoir d'association pouvant les accompagner. 76% des personnes rencontrent des difficultés dues au manque de maîtrise du français, à la nationalité, au manque de qualification et au lieu d'habitation



Cependant, permanence de certaines pratiques abusives, illégales ou discriminatoires limitant l'accès à l'emploi

Des cas de défaut de versement au motif de l'absence d'immatriculation définitive à la sécurité sociale

En Seine-et-Marne (77) a eu lieu un défaut de versement de la rémunération afférente aux formations proposées par Pôle Emploi au motif de l'absence d'immatriculation définitive à la sécurité sociale. Cela vaut aussi pour les indemnités Pôle Emploi. Ceci est une découverte relativement récente des associations.

En Seine-et-Marne également, il est arrivé que l'agent de Pôle Emploi, garde tous les documents (y compris le numéro d'identifiant et code secret), rendant alors l'actualisation impossible.

Des exigences contradictoires liées à l'interprétariat

Dans le Val-de-Marne (94) : les associations relèvent des refus d'inscription à Pôle Emploi lorsque les personnes non francophones se présentent sans être accompagnées. **A l'inverse, en Seine-et-Marne**, il est fréquent que les agents refusent aux militants du collectif de pouvoir accompagner les personnes non francophones.

En Seine-et-Marne (77) des rendez-vous ont été refusés lorsque les personnes n'étaient pas en possession de la lettre de convocation alors que le rendez-vous avait été pris lors de l'inscription via Internet. Il est alors nécessaire refaire toute l'inscription.

Des refus ou retard d'inscription liés à des exigences administratives abusives

A Montpellier (34) comme dans les **Hauts-de-Seine (92)**, des agents de Pôle Emploi ont refusé des inscriptions au motif que la carte d'identité roumaine (ne comportant pas de signature) n'est pas valide.

En Seine-Saint-Denis (93), l'inscription à Pôle Emploi est extrêmement compliquée, car les personnes doivent avoir une adresse ou une domiciliation administrative (la domiciliation par Médecins du Monde ne fonctionne pas). Aussi, le dossier Pôle Emploi nécessite l'enregistrement d'un numéro de sécurité sociale mais le numéro fourni avec la carte d'Aide médicale d'Etat ne fonctionne pas pour l'enregistrement en ligne.

Discriminations par les employeurs

En Meurthe-et-Moselle (54), comme dans de très nombreux territoires, les associations relèvent que malgré la levée des mesures transitoires, la situation reste extrêmement difficile en termes d'accès à l'emploi. Ceci est surtout lié à la discrimination par les employeurs, et la « réputation » attachée aux populations, même lorsqu'il s'agit d'emploi saisonnier, telle que la cueillette des fruits ou le ramassage du raisin .. Les chantiers d'insertion restent quasiment leur seule possibilité de se voir embaucher. A noter que ces discriminations à l'embauche sont extrêmement difficiles à prouver.



Statut d'autoentrepreneur

A Lyon (69), la préfecture a refusé le renouvellement du titre de séjour et délivré une obligation de quitter le territoire dans un délai d'un mois à un ressortissant roumain auto-entrepreneur, au motif que les revenus tirés de son activité étaient insuffisants. Cette décision a été annulée par le CAA de Lyon « considérant que si le préfet est en droit de vérifier le caractère effectif de l'activité non salariée d'un étranger, il ne peut sans erreur de droit refuser de renouveler son titre de séjour au motif que les revenus tirés de son activité auraient été insuffisants »⁸⁶.

86 Voir arrêt CAA Lyon n° 13LY01006 du 11 février 2014.

2.6 Santé et accès aux soins



Ce que dit le droit : des dispositifs et outils existants, et régulièrement remis en cause

Couverture maladie Universelle (CMU) et Aide médicale d'Etat (AME)

La **couverture maladie universelle (CMU)** recouvre 2 dispositifs : 1/ la CMU de base permet aux personnes non couvertes par un régime obligatoire d'assurance maladie d'être remboursées de leurs dépenses de santé (part obligatoire ou *part sécurité sociale*). 2/ La CMU Complémentaire (CMU-C) est une assurance complémentaire santé (*mutuelle*) qui sert à rembourser les dépenses de santé non prises en charge par l'assurance maladie obligatoire (part complémentaire, le *reste à charge*). Les conditions d'affiliation, le coût et les prestations sont différents.

PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LA CMU DE BASE ET LA CMU COMPLÉMENTAIRE

	CMU DE BASE	CMU COMPLÉMENTAIRE
CONDITIONS D'AFFILIATION	Résider en France de manière stable et régulière Ne pas être couvert par un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité	Résider en France de manière stable et régulière Avoir des ressources ne dépassant pas un plafond, fixé selon la composition du foyer
COÛT	Gratuit si revenus inférieurs à un plafond, payant au-delà	Gratuit
PRESTATIONS	Remboursement de la part obligatoire des dépenses de santé sur la base des tarifs de la sécurité sociale ne pas enlever Les frais suivants restent à charge : Ticket modérateur Participations forfaitaires Forfait journalier lors d'une hospitalisation Pas de tiers-payant	Remboursement de la part complémentaire des dépenses de santé : Ticket modérateur Participation forfaitaires Forfait journalier lors d'une hospitalisation Tiers-payant sous réserve de respecter le parcours de soins coordonnés
VERSEMENT DES PRESTATIONS	Par la caisse primaire d'assurance maladie du lieu de rattachement	Soit par l'organisme d'assurance maladie Soit par un organisme complémentaire inscrit sur une liste agréée.

A noter que **les ressortissants européens entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre** sont exclus du bénéfice de l'égalité de traitement en matière sociale, y compris d'affiliation à la « **CMU de base** » (Voir article L380-3 Code de la sécurité sociale). Ces personnes, officiellement **inéligibles à l'AME** (prestation d'aide sociale réservée aux étrangers en situation irrégulière) ne disposent donc d'aucune protection maladie relevant du système français. Cette exclusion est contestable sur le fond (au regard du droit européen) mais nécessite un contentieux poussé.

L'AME a été instaurée en 1999 pour répondre à un double objectif « humanitaire » et de santé publique : le dispositif a vocation à fournir un accès aux soins à des personnes en situation précaire, mais il vise également à éviter la propagation de maladies contagieuses. Dans une logique de santé publique, la réponse immédiate à un besoin de soins sera également moins coûteuse qu'une réponse apportée en urgence quand l'état de santé de la personne se sera dégradé.

L'AME vise ainsi 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. »⁸⁷. Il s'agit d'une prestation d'aide sociale donc les bénéficiaires de l'AME ne sont pas considérés comme des assurés sociaux.

Le panier de soins de l'AME comprend une **prise en charge à 100% des soins médicaux et dentaires, des médicaments ainsi que des hospitalisations**. Depuis 2011, sont exclus de la prise en charge les frais relatifs aux cures thermales ainsi que les actes, médicaments et produits spécifiques à l'assistance médicale à la procréation (Article R. 251-1 du Code de l'action sociale et des familles). Un « ticket d'entrée » de 30 euros avait été instauré en 2011, puis annulé en 2012 par la nouvelle majorité.

Pour bénéficier de l'AME les personnes doivent :

- ❖ Ne pas avoir droit à l'assurance maladie faute de titre de séjour valide
- ❖ Etre 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'Etat⁸⁸
- ❖ Déclarer leur domicile ou obtenir une déclaration administrative en cas d'absence d'adresse.

A noter qu'il n'y a aucune exigence de délais de présence pour les mineurs, qui peuvent avoir une ouverture immédiate des droits et donc accès immédiat aux soins et aux traitements, du moins théoriquement.

L'AME représente un fort enjeu politique, et constitue une cible récurrente lors des débats au sein du Parlement ou du Sénat. Xavier Bertrand, député UMP de l'Aisne, appelait ainsi

⁸⁷ <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>

⁸⁸ Le montant au 1^{er} juillet 2012 : 7 934 euros pour une personne seule dans le foyer ; 11 902 euros pour deux personnes ; 14 282 euros pour 3 personnes



en octobre 2014 à une suppression totale de l'AME⁸⁹. Le débat se crispe notamment sur le budget de l'AME, qui s'est élevé en 2014 à 744 millions d'euros⁹⁰, et sur le nombre croissant de bénéficiaires passé de 209 000 en 2011 à 282 000 en 2013, et 294 298 à décembre 2014 (dont 274 102 en métropole). Il convient cependant de souligner que cette augmentation paraît très largement liée aux durcissements du droit des étrangers et des conditions d'accès aux titres de séjour en général, ainsi qu'au durcissement du Droit au Séjour des Etrangers Malades (DASEM).

Le mythe du « tourisme médical » est régulièrement remis à l'ordre du jour, ainsi que celui de la fraude à l'AME (pourtant reconnue comme marginale, même par certains détracteurs de l'AME comme le député Claude Goasguen, dans un rapport de 2011). Dans le même temps, certaines associations alertent au contraire sur le non recours à l'AME et justifient l'augmentation du nombre de bénéficiaires comme le résultat de la lutte contre le non recours aux droits qui est l'un des objectifs du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Le droit au séjour pour soins, et sa remise en cause par le projet de loi sur les étrangers

Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ainsi que de nombreuses circulaires et arrêtés⁹¹ précisent les conditions et limites en matière de droit au séjour pour raison médicale, inscrit dans la loi depuis 1998. Il prévoit la possibilité pour l'étranger dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale de solliciter une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ». La délivrance de cette carte de séjour est conditionnée, d'une part, par la justification des conséquences d'une exceptionnelle gravité que le défaut de prise en charge médicale pourrait entraîner, et d'autre part, par l'absence de la possibilité pour l'étranger de bénéficier d'un traitement approprié dans son pays d'origine.

En 2014, des modifications importantes ont été inscrites dans le **projet de loi** relatif aux droits des étrangers en France. L'ODSE, Observatoire du Droit à la Santé des Etrangers, a effectué une analyse complète de ce projet, et relevé de nombreux points d'inquiétudes, notamment sur les points suivants⁹²:

- ❖ **Transfert de l'évaluation médicale des médecins des ARS au profit des médecins de l'OFII** (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, sous tutelle du Ministère de l'Intérieur).
- ❖ **Dérogation au droit à une carte pluriannuelle de séjour de 4 ans pour la personne étrangère régularisée en raison de son état de santé (art. 11 du projet de loi).**
- ❖ **Transmission d'informations à l'autorité préfectorale dans le cadre de la lutte contre la fraude** (art. 25 du projet de loi). L'ODSE considère que cette disposition « est anticonstitutionnelle en ce qu'elle viole le principe de séparation des pouvoirs entre l'institution judiciaire (garante des libertés individuelles) et l'autorité administrative.

⁸⁹ <http://www.lefigaro.fr/politique/2014/10/24/01002-20141024ARTFIG00318-xavier-bertrand-il-faut-supprimer-totalement-l-ame.php>

⁹⁰ A mettre au regard des 178 milliards d'euros de dépenses de l'Assurance Maladie en 2014.

⁹¹ Voir le guide du Comité Médical pour les Exilés (COMEDE) : <http://www.comede.org/Droit-au-sejour-pour-raison,396>

⁹² Pour voir l'ensemble des points soulevés par l'ADSE, consulter la note détaillée de janvier 2015 : http://www.gisti.org/IMG/pdf/pjl_etrangers_analyse-odse-201501.pdf

Au nom du principe de liberté , il appartient uniquement et de manière restrictive aux autorités judiciaires dans le cadre d'une enquête pénale d'obtenir des informations ».

Les principaux dispositifs d'accès aux soins

Les personnes vivant en squats ou bidonvilles font partie des publics les plus éloignés du système de santé. Pour leur accès effectif aux soins - et notamment lorsqu'ils n'ont pas l'AME et ont des difficultés à accéder au droit commun - un ensemble de dispositifs existent permettant un accompagnement vers le droit commun, dont :

- ❖ **Le Fond pour les soins urgents et vitaux (FSUV)** qui est un dispositif créé en 2003 (Article L254-1 du CASF) 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 [] ». Les personnes doivent avoir accès à des soins AVEC remise de traitements. A noter par ailleurs que toute femme enceinte est considérée comme une urgence et doit donc avoir accès aux soins et à une remise de traitement quelle que soit la structure de santé concernée, comme il est précisé dans le texte de référence.
- ❖ **Les Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS)** qui sont des cellules de prise en charge médico-sociale mises en place par les établissements du service public hospitalier dans le cadre des programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Les PASS (dont certaines ont des antennes mobiles) constituent le seul dispositif de santé permettant en théorie l'accès intégral aux soins pour les personnes démunies et dépourvues de protection maladie. Elles 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, elles sont censées :
 - 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 Protection Maternelle Infantile (PMI), qui est un service dépendant des Conseils Généraux**, 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.



- ❖ **D'autres structures, dédiées notamment au dépistage de certaines maladies,** peuvent être mobilisées, ne requérant pas d'avoir une couverture maladie ou d'être en situation régulière sur le territoire :
 - CPEF : centre de planification et d'éducation familiale
 - CDDPS : centres départementaux de dépistage et de prévention sanitaire
 - CDAG : centre d'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

A noter que ces dispositifs sont conçus comme des passerelles, la médecine de ville étant la norme et l'objectif, une fois l'accès aux droits établi.



Ce que disent les faits : de nombreuses pratiques illégales ou abusives, malgré des initiatives intéressantes dans de nombreux territoires.

Une situation sanitaire extrêmement préoccupante

Sur les bidonvilles, dans les squats comme à la rue, les conditions sanitaires sont préoccupantes et impactent fortement la santé des personnes. Selon la Commission nationale consultative aux droits de l'Homme « la situation sanitaire de ces populations y est particulièrement typique du fossé qui existe entre l'énoncé des droits et leur concrétisation »⁹³.

Le manque d'accès à l'eau, à l'électricité et au ramassage d'ordures, souvent dû à une inertie des autorités compétentes, vient aggraver l'état de santé des occupants de bidonvilles et squats. En matière d'accès à l'eau, selon Médecins du Monde⁹⁴, un point d'eau est présent dans moins d'un tiers des bidonvilles alors que 99% de la population en France est desservie par un réseau d'alimentation en eau. Les conséquences en termes d'hygiène et de santé sont désastreuses. En effet, Médecins du Monde note une prédominance de problèmes sanitaires dont l'origine se trouve liée aux conditions de vie insalubres : problèmes respiratoires, digestifs, ostéoarticulaires, dermatologiques, bucco-dentaires etc. MDM affirme que « les conditions de vie précaires et l'éloignement des dispositifs de soins aggravent l'état de santé de ces populations, en témoigne le retard de recours aux soins qui concerne près d'un tiers des personnes selon les médecins » (p. 68). En conséquence, seuls 17,7% des personnes rencontrées par MDM ont des droits ouverts à la couverture maladie.

Les équipes de MDM, palliant au manque d'accès aux dispositifs du droit commun ont effectué en 2013 environ 3270 consultations pour des personnes vivant en bidonvilles et squats, soit une moyenne de 1,6 consultation par personne. Si l'on prend en compte le faible nombre de personnes qui ont accès aux structures de l'association, cela montre le caractère urgent des besoins de prise en charge médicale. La population est majoritairement jeune (43,6% de mineurs) et féminine (60%). En effet la situation des jeunes filles et femmes est

93 « Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles », CNCDH, novembre 2014, point n°46

94 Médecins du Monde, Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France. Rapport 2013, publié en octobre 2014

particulièrement préoccupante. Les grossesses précoces et à risque sont fréquentes et le suivi médical est très faible mettant parfois en danger la vie de la femme enceinte. En 2013, plus d'un tiers des femmes enceintes rencontrées par MDM n'ont reçu aucun soin prénatal. La couverture contraceptive et l'accès à l'interruption volontaire de grossesse sont également très faibles. De même, la couverture vaccinale à destination des enfants notamment est faible ce qui constitue selon MDM « des facteurs de risques de mortalité et de complications médicales importants, et ce particulièrement en cas d'épidémie. ». 21,6% des mineurs ont une couverture maladie alors qu'ils sont éligibles à la CMU ou à l'AME dès leur arrivée sur le territoire.

En parallèle, les expulsions de ces lieux de vie ont un impact très grave sur l'état de santé. Elles provoquent des ruptures de parcours et suivi de soins, de traitements et parfois la perte de documents médicaux. Les expulsions aggravent les conditions de vie et la précarité des personnes, et elles peuvent causer des pertes de repères spatio-temporels et des traumatismes psychologiques souvent non pris en compte, en particulier chez les enfants. Dès lors, les personnes expulsées se voient dans l'obligation de se retrancher dans des lieux toujours plus dangereux, éloignés et vivent cachés pour échapper à une nouvelle expulsion. Dans ce contexte d'errance, la santé n'est pas souvent une priorité.

L'accès à la CMU-C ou l'AME : des obstacles multiples

La collecte de données auprès des collectifs locaux effectuée dans le cadre de ce rapport fait ressortir de nombreux freins dans l'accès des personnes à l'AME ou la CMU-C, que l'on peut distinguer de la manière suivante :

Des retards importants liés à la recherche de non-affiliation dans le pays d'origine.

A Toulouse comme dans **le Val de Marne** (surtout depuis le dernier trimestre 2014) ou de nombreux autres départements, la demande systématique du questionnaire de recherche de droits pour les ressortissants européens inactifs ralentit l'aboutissement du dossier. Les structures d'assurance maladie de France se mettent en contact avec les pays d'origine afin de vérifier l'absence ou la présence de droits pour le bénéficiaire dans son pays.

A Toulouse, la CPAM indique que le bureau des affaires internationales, chargé de ces démarches, est débordé. Le délai de réponse est souvent supérieur à 6 mois. Cependant, l'absence de justificatif tel que la carte européenne d'assurance maladie ou le numéro de sécurité sociale d'origine bloque parfois l'ouverture des droits en France, et par conséquent la prise en charge médicale des personnes. Ces dernières sont alors contraintes de rester dans un système d'urgence, ne consultant qu'en cas de symptômes intolérables, ce qui va à l'encontre de toute action de prévention et de diminution du coût des soins.

Complexification et opacité croissantes de certaines procédures

A Nantes, les associations relèvent également des difficultés croissantes dans l'accès à la CMU et l'AME, tout au long de l'année 2014, avec la **suppression de l'instruction au guichet** en septembre 2013 : demande de pièces supplémentaire, absence de personne de référence, absence de remise de preuve de dépôt, qui mènent à des retards considérables dans la mise en place de traitements et de suivi médical, alors qu'en décembre 2012 on observait 100% d'ouverture de droits. Toutefois, suite à des contacts pris fin 2014 entre Médecin du Monde et

la référente «précarité et accès aux soins» de la CPAM, les procédures devraient être moins complexes en 2015, grâce notamment à des rencontres régulières entre l'administration et les personnes proches du terrain.

A Bussy-Saint-Georges (77), l'AME s'obtient après un parcours du combattant. La CPAM de Seine-et-Marne exige que les premiers demandeurs fassent d'abord une demande de CMU de base (dont on sait d'avance que la réponse sera négative) qui est envoyée et étudiée à Nîmes (CREIC). Au bout d'un délai d'environ deux mois, ce service signale le refus, indique qu'il faut faire une demande d'AME et envoie un formulaire portant la mention «visé par CREIC». Il faut constituer un dossier de demande d'AME et la réponse s'obtient au bout de 3 ou 4 mois. Les délais sont très longs : il faut actuellement compter 3 mois entre la demande (première demande ou renouvellement) et l'obtention de la carte. De plus, il semble que les dossiers déposés directement dans la boîte aux lettres de la CPAM de Bussy-Saint-Georges se perdent quasi - systématiquement . Il faut soit faire la longue double queue, soit envoyer le tout en recommandé avec accusé de réception. L'impression générale est que tout est fait pour retarder le plus possible l'octroi de l'AME.

A Toulouse les associations observent des demandes abusives au guichet de la CPAM : demande de certificat médical pour remise de la carte AME ; demande de passeport et refus de la carte d'identité roumaine comme justificatif d'identité.

Refus liés à des demandes abusives de pièces administratives

En Ile-de-France, plusieurs refus d'AME ont été relevés au motif que les personnes ne fournissent pas de refus de titres de séjour. Les personnes en sont réduites à signer des attestations sur l'honneur : « j'atteste être en situation irrégulière » ! pour introduire la procédure de demande d'AME.

Autres exemples de blocages limitant l'accès à la CMU - C ou l'AME

A Nantes comme dans d'autres départements, on note qu'avec la levée des mesures transitoires et l'accès à l'emploi, se posent d'autres difficultés d'accès aux soins : plusieurs personnes dépendent aujourd'hui de la RAM (Réunion des Assureurs Maladie) en tant qu'autoentrepreneurs ou de la MSA (Mutualité Sociale Agricole) pour les emplois dans le maraîchage. Si les droits à la couverture maladie de base ne posent généralement pas de problème, il n'en est pas de même pour l'assurance complémentaire. **Le passage de l'AME à la CMU ne se fait pas sans mal**, et les personnes comme les institutions ont parfois du mal à s'y retrouver.

En **Seine-Saint-Denis** : en 2014, diffusion d'une note interne illégale au sein des CPAM de Seine-Saint-Denis, mentionnant que tous les dossiers de demandes d'AME parvenues avant le 6 décembre 2013 doivent faire l'objet d'un rejet implicite. Suite à une forte mobilisation interassociative, la CPAM de Bobigny s'est engagée à rectifier cette situation.

A Nancy (bidonville de Maxéville) : L'accès à l'AME a été très compliqué, la CPAM rejetant systématiquement les dossiers des personnes même si elles sont accompagnées par les associations. Seul un travail de fond auprès des différents acteurs de Médecins du Monde (1 an) a permis un accès à l'AME pour l'ensemble des populations. Le renouvellement a été également compliqué.

Des refus de soins opposés aux bénéficiaires de l'AME ou de la CMU-C

Malgré les discours ambiants sur le tourisme médical ou la fraude aux dispositifs, le taux de nonaccès à la CMU ou à l'AME est extrêmement élevé. Dans un rapport remis au Premier ministre en mars 2014⁹⁵, le défenseur des droits souligne ainsi que les **refus de soins illégaux représentent un phénomène de grande ampleur**, largement démontré par de nombreuses enquêtes (notamment de la DREES, de Médecins du Monde, de l'IRDES, du fonds CMU, etc...). Ainsi selon une enquête du fonds CMU, au 31 décembre 2012, 1,7 million de personnes n'avaient pas recours à la CMU-C soit un taux de non-recours qui s'élève à plus de 20 % des bénéficiaires potentiels.

Toulouse : Prise en charge inadaptée aux accueils administratifs hospitaliers marquée notamment par une incompréhension entre agents administratifs et patients sur l'état des droits à la couverture maladie (ex : annonce d'envoi de facture alors que les droits AME ou CMU sont ouverts).

Saint-Etienne : les associations rencontrent de grandes difficultés pour trouver des dentistes qui acceptent les patients titulaires de l'AME. Ces refus de soins sont parfois accompagnés de propos nettement racistes émis par les responsables de l'accueil ou même des soins dans les centres dentaires.

Au-delà de ces aspects, les refus de soins passent aussi par les **enjeux linguistiques et les problèmes d'interprétariat**. Souvent en effet, les hôpitaux ne contactent pas d'interprètes, demandent un accompagnant (ce qui complique l'accès aux soins et pose des questions de confidentialité) ou des soignants qui refusent de prendre des patients non allophones.

A Toulouse par exemple, l'accès à l'interprétariat est difficile et aléatoire dans les structures de soins même lorsqu'une procédure adéquate existe. Par exemple : 1 fois sur 2 on constate l'absence d'interprète alors que la demande avait été formulée à la prise de rendez-vous ou au début de l'hospitalisation. On note aussi le manque d'information du personnel soignant sur la possibilité de faire appel à un interprète, y compris par téléphone. Ceci mène à une compréhension incomplète de situations cliniques en l'absence d'accompagnement et/ou d'interprète.

L'accès aux soins par les PASS : de fortes inégalités selon les territoires.

Comme nous l'avons vu, les PASS sont une réponse importante aux freins que peuvent connaître les personnes dans les parcours d'accès aux soins. Cependant les acteurs de terrains relèvent de très fortes disparités dans le rôle effectif que jouent ces permanences, dans les moyens qui leur sont alloués, et dans les orientations politiques qui leur sont fixées.

Entre autres constats, de nombreux territoires font face à une saturation des PASS. Ceci est le cas **à Nantes**, où selon les acteurs, **du fait de cette saturation**, bon nombre d'habitants des bidonvilles renoncent à s'y rendre. Depuis le début d'année 2014, Médecins du Monde participe aux réunions mensuelles de la PASS, afin de pouvoir échanger sur les dossiers des patients connus de ces deux structures dans l'objectif de favoriser une orientation adaptée vers la médecine de ville.

95 « Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME : rapport remis au premier ministre », Défenseur des Droits, mars 2014.

Certaines expériences semblent intéressantes :

En Seine-et-Marne : existence d'une PASS ambulatoire gérée par l'AVIH (Réseau Ville Hôpital de Lagny Marne-la-Vallée) qui pilote également un programme de médiation sanitaire en dehors du programme national. Dans ce cadre, la PASS a mis en place une tournée une fois par semaine dans les bidonvilles avec médecin, infirmier et médiateur.

A Saint-Denis (93): une PASS de ville a été mise en place en 2014 dans deux Centres Municipaux de Santé (CMS). Ces deux structures offrent un accueil administratif à l'aide d'une travailleuse sociale qui aide les personnes à constituer le dossier d'AME. L'accueil administratif se fait en partenariat avec le CCAS de la ville et la CPAM effectuant un traitement plus rapide des dossiers auprès des deux structures. Le délai d'obtention de l'AME étant ainsi de 1 mois alors que celui d'une instruction normale est de 3-4 mois. Les deux autres CMS de St-Denis devront mettre en place une PASS en 2015.

Les obstacles liés aux représentations et habitudes des personnes, ainsi qu'aux conditions de vie.

Si le non-recours aux soins par les habitants des squats et bidonvilles est principalement lié au fonctionnement du système de santé, à l'inadéquation de certaines réponses, aux discriminations et aux représentations des soignants et acteurs sociaux, il peut être également renforcé par des comportements, habitudes ou représentations de la part des personnes elles-mêmes. A **Toulouse** par exemple, les associations accompagnant les personnes notent des représentations individuelles et collectives de la santé par les personnes entraînant une difficulté à adhérer à la démarche de soins proposée, voire à des renoncements aux soins. Pour ces raisons, les actions de promotion et d'éducation à la santé, les dynamiques d'« aller-vers » et d'accompagner semblent particulièrement pertinentes pour renforcer l'accès aux soins des personnes. En ce sens le développement de programmes de médiation sanitaires notamment semble fondamental (voir partie suivante).

On observe également des **ruptures de démarches liées à l'habitat et aux expulsions**. La particularité du système de soins français est de sectoriser les dispositifs et structures de soins selon un découpage territorial préétabli. Or, dans le contexte des campements illicites et des évacuations, l'absence de continuité de vie et d'implantation des familles dans un territoire rend le suivi médical difficile. Dans ce contexte d'instabilité, il est difficile de suivre les démarches engagées au niveau médico-social. Il arrive régulièrement que les dossiers d'AME n'aboutissent pas du fait qu'ils ne sont pas complétés à temps ou que la personne ne puisse pas récupérer sa carte avant une expulsion.

Le rôle clef des associations dans l'accès aux soins : exemples de pratiques intéressantes.

Exemples d'initiatives visant à renforcer la coordination entre acteurs

Dans le Val de Marne : plusieurs associations qui travaillent avec les mineurs (PU-AMI, l'ASET 93, Romeurope 94) orientent les enfants vers les Centre Médico Sociaux afin de mettre à jour le calendrier vaccinal, indispensable pour l'inscription scolaire. Les structures comme les CMS et les CCAS proposent ponctuellement des séances de vaccination gratuite de manière ponctuelle ou régulière avec un nombre de places limité. Pour les enfants, c'est souvent lorsqu'une procédure d'inscription scolaire est lancée qu'une mise à jour des vaccins se fait.

A Toulouse, plusieurs pistes ont été explorées pour trouver des solutions en termes d'accès aux soins :

- ❖ Organisation de suivi de grossesse à la PASS sur rendez-vous
- ❖ CPAM : Rencontre et organisation de réunions d'information spécifiques aux situations des personnes sur l'ouverture de leurs droits
- ❖ Concertation multipartenariale autour de situations médicales et sociales problématiques : exemple des parents qui sont aussi mineurs isolés
- ❖ Existence d'un réseau médico-social et associatif permettant une veille sanitaire efficace : bonne communication entre les acteurs ; bonne identification des missions de chaque acteur
- ❖ Présence de professionnels médico-sociaux attentifs aux situations des personnes

Des campagnes de vaccination et dépistages (exemples)

A La Courneuve et à Bobigny (93) des programmes de dépistages ont été mis en place par les associations (tuberculose en lien avec le CG qui peut porter cette compétence, hépatite) PU-AMI, MDM.

A Grenoble : sollicité par l'Agence Régionale de Santé Rhône-Alpes, Roms Action a participé à une campagne de vaccination contre l'hépatite A sur un lieu de vie appelé Moulissimo sur la commune de Saint-Martin-d'Hères. Roms Action s'est mobilisé pour partager un état de la situation démographique du lieu de vie, et un état des lieux de tous les établissements scolaires de l'agglomération où les enfants résidant sur ce squat sont scolarisés.

A Strasbourg, initialement assurée par MDM, la vaccination sur le terrain est désormais assurée par la PMI. MDM accompagne le déploiement de ce service public par une médiation médico-sociale.

Actions liées à la santé des femmes, à la sexualité, à l'accès aux méthodes contraceptives et à l'avortement

Des liens avec des structures spécialisées sur ces questions comme le Planning Familial ou les Centres de Planification et d'Education Familiale (CPEF) permettent d'orienter les femmes sur ces questions primordiales trop souvent reléguées à la simple maternité. Les accompagnements notamment lors des interruptions volontaires de grossesse (IVG), plus particulièrement celles concernant des mineures, sont très importants tant les démarches administratives peuvent être fastidieuses.

A Grenoble plusieurs actions ont été menées en ce sens :

- ❖ Ateliers de discussions avec des adolescentes qui vivent en bidonvilles et en squats en partenariat avec le CPEF de Meylan. Un travail en co-animation a permis de faire ressortir des sujets relatifs à la sexualité, au corps, aux relations affectives et aux problématiques spécifiques aux femmes pouvant être tabou dans le cadre familial.
- ❖ Partenariat avec le Planning Familial 38 : depuis 2010, le Planning Familial et Roms Action travaillent en partenariat dans l'animation d'un « atelier femmes » auprès des

femmes vivant en squats et bidonvilles et d'un « Café femmes » au Planning Familial, qui s'est tenu en octobre 2014.

Le rôle des Protections Maternelles et Infantiles (PMI)

Globalement, la PMI est acteur important dans l'accompagnement des populations, et un interlocuteur relativement facile d'accès (pas besoin d'AME). Les difficultés se situent surtout au niveau des déplacements sur le terrain, des délais d'attente longs et parfois de la langue. Ainsi, seuls 19% des enfants de moins de 6 ans sont suivis en PMI selon Médecins du Monde⁹⁶.

De nombreux acteurs relèvent que, dans les faits et par manque de moyens, les PMI restreignent de plus en plus leurs interventions vers l'accompagnement des femmes enceintes et éventuellement des nourrissons. Le suivi des enfants de moins de 6 ans est de plus en plus limité.

Voici quelques exemples de situation de terrain :

Dans le Val-de-Marne (94), les travailleurs et travailleuses de la PMI sont mobilisés et permettent des suivis de grossesse pour les femmes même en l'absence de couverture médicale. Cependant, en raison des restrictions budgétaires des collectivités territoriales, ce suivi tend à se restreindre. Malgré cette prise en charge, le parcours de soins reste compliqué à suivre. Le grand nombre de rendez-vous implique des déplacements que les habitantes de bidonvilles et squats ne peuvent pas faire facilement. **Une PMI de Montreuil (93)** propose de coupler sur un même temps plusieurs rendez-vous (constitution du dossier administratif et consultation médicale) afin de faciliter cet accès. L'inscription en maternité reste une difficulté que l'équipe et les femmes rencontrent fréquemment. L'absence de domiciliation est un obstacle évident. **Sur Bonneuil**, l'augmentation du nombre de femmes enceintes sur le troisième trimestre de l'année a conduit l'équipe à interpellier le CCAS de la ville afin qu'il vienne en aide à ces personnes en leur permettant d'obtenir une adresse administrative. Cela ne résout cependant pas la problématique actuelle.

A Grenoble, à compter du mois d'avril 2014, la médiatrice sanitaire a été en lien régulier avec le médecin de PMI dédié aux habitants des bidonvilles. Malgré la volonté de ce médecin de rencontrer les familles sur leurs lieux de vie et de les recevoir, la PMI dédiée fonctionnait avec des moyens limités. Sans puéricultrice attirée, le médecin de PMI effectuait des consultations dans deux centres différents quand les salles de consultations d'autres PMI étaient libres. En parallèle de ce travail avec le médecin de PMI dédiée, la médiatrice sanitaire a sollicité les PMI de secteur. A noter qu'en septembre 2014, une **PMI dédiée au public « en situation administrative complexe » a été mise en place** au Centre départemental de santé à Albert Premier de Belgique. Ce service travaille principalement en direction des personnes vivant en bidonville.

96 Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France. Rapport 2013, p. 68

Le programme national de médiation sanitaire⁹⁷

Sur la base du constat d'un état de santé très préoccupant des populations roms migrantes vivant en squat ou en bidonville, le collectif national Romeurope a élaboré en 2010 un programme pilote de médiation sanitaire, avec le soutien du Ministère de la Santé et l'appui méthodologique de l'Institut National de Prévention et d'Education pour la Santé.

Le projet consiste à développer des actions de médiation sanitaire pour favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins des populations en situation de précarité, par leur intégration dans le système de santé de droit commun. Les médiateurs sont employés par des associations locales membres du collectif national Romeurope et agissent sur différents départements en France.

Le programme est coordonné au niveau national par l'ASAV - association pour l'accueil des voyageurs - qui assure notamment le suivi et l'évaluation des actions, l'appui et la mise en réseau des associations locales et la formation initiale et continue des médiateurs.

Les médiateurs jouent le rôle d'interface entre le public ciblé et les acteurs de santé afin de construire leur accès au système de santé de droit commun. Ils parlent la langue de la population ciblée et ont une bonne connaissance du public, sans pour autant en être issus. Ils travaillent dans une équipe pluridisciplinaire et/ou en lien avec le réseau local : ils peuvent ainsi relayer les demandes des familles ne concernant pas le champ de la santé. Les médiateurs échangent régulièrement sur leurs pratiques, leurs questionnements et leurs difficultés à l'occasion de journées organisées et animées par la coordination.

La phase expérimentale du programme s'est déroulée de 2011 à 2012. Quatre médiateurs ont suivis environ 150 femmes roms et leurs jeunes enfants, sur quatre territoires pilotes : agglomération lilloise, agglomération nantaise, dans le Val d'Oise et à Bobigny.

L'évaluation de ces deux années d'expérimentation a révélé que ces actions de médiation avaient un impact très positif en **matière d'accès à la santé. On peut notamment citer les indicateurs suivants :**

Le pourcentage de femmes bénéficiaires de l'Aide médicale d'Etat est passé de 37 % à 93 % ; leur connaissance d'un lieu d'accès à la contraception de 17 % à 89 %.

Le nombre d'enfants disposant d'un carnet de santé est passé de 36 % à 98 %, et la couverture vaccinale s'est très largement étendue (DT polio: 20 % à 80 %).

La mise en place de ce programme a également permis une amélioration de l'accueil et du suivi des personnes dans les structures de santé (adaptation des plages horaires d'accueil, actions des professionnels de santé sur le lieu de vie, conception d'outils de prévention).

Suite à cette expérimentation, avec l'appui du Ministère de la Santé, **le programme de médiation sanitaire a été reconduit sur la période 2013-2016 et élargi** en développant des actions sur d'autres territoires et en ne se limitant plus à la santé materno-infantile mais en visant toute la population des squats et bidonvilles.

En 2014, le programme compte dix médiateurs issus de 8 associations locales, intervenant auprès d'environ 1500 personnes dans l'agglomération lilloise, nantaise, lyonnaise, grenobloise, marseillaise et en Ile-de-France.

L'enjeu de cette extension réside également dans **l'adaptation du programme à d'autres publics** connaissant des freins similaires d'accès à la santé, tels que les Gens du voyage en situation de précarité. La médiation sanitaire en direction de ce public a été inscrite dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale adopté officiellement par le gouvernement français le 21 janvier 2013.

97 Toutes les informations suivantes sont tirées du site dédié au PNMS : www.mediation-sanitaire.org



2.7 Le droit à la scolarisation⁹⁸

On peut estimer entre 8 et 12000 le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés vivant en France dans des bidonvilles, squats ou vivant à la rue, et originaires d'Europe de l'Est. Ils vivent avec leurs familles en France depuis quelques mois ou plusieurs années et sont contraints de résider dans ce type d'habitat ultra-précaire, à défaut de pouvoir accéder légalement à un logement individuel.

L'idée selon laquelle les enfants vivant en bidonville fréquentent peu ou pas l'école du fait d'un manque de motivation, d'intérêt et de capacités d'adaptation est aujourd'hui encore fortement répandue. Pourtant, la réalité est beaucoup plus complexe et les causes de l'irrégularité, voire du décrochage scolaire sont plus profondes.

Outre des conditions de vie extrêmement précaires dans les bidonvilles, un grand nombre d'obstacles administratifs contribuent à éloigner les familles du droit commun et contraignent la scolarisation ainsi que le maintien de la scolarité des enfants. Pourtant des dispositifs existent - même si en nombre insuffisant - pour permettre la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés en France, c'est une aide indispensable pour accompagner les démarches des familles et des associations.



© Yves Fournier

⁹⁸ Une part importante des informations présentées ici ainsi que de certaines données de terrains proviennent d'un travail commun sur « l'état de la scolarisation des enfants allophones vivant en squat et bidonville », réalisé par le CNDH Romeurope et le CDERE - Collectif National pour le Droit des Enfants Roms à l'Éducation, en septembre 2014. Elles proviennent également de la « fiche d'information à destination des enseignants » produite par le CDERE: http://www.horslarue.org/files/CDERE_Fiches_d'information_lusage_des_enseignants_DEF.pdf



Ce que dit le droit : obligation de scolarisation et existence de structures spécifiques d'accueil pour les enfants allophones qu'ils aient ou non été scolarisés antérieurement

La France reconnaît dans sa Constitution⁹⁹ et dans le Code de l'éducation, le droit de tous les enfants à avoir accès à l'instruction : « *L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans.* » (Article L. 131-1 Code de l'éducation).

« *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 L.131-5 du Code de l'éducation).

Avant 6 ans et après 16 ans il n'y a pas d'obligation scolaire. Cependant dès l'âge de 3 ans tout enfant a droit à être accueilli dans une école maternelle. Après 16 ans des dispositifs spécifiques sont légalement prévus pour l'accès dans un lycée général, technique ou professionnel ou à une formation professionnelle.

Une obligation de scolarisation qui s'applique aussi aux enfants des squats et bidonvilles

La circulaire n°2014-088 du 9-7-2014¹⁰⁰ rappelle que « *selon l'article L.111-1 du Code de l'éducation, l'éducation est un droit pour tous les enfants résidant sur le territoire national, quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire ou leur parcours antérieur* ». **La convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989**, ratifiée par la France et dont les dispositions sont directement applicables en droit interne, garantit à l'enfant « *le droit à l'éducation en dehors de toute distinction qui tiennent à sa nationalité ou à sa situation personnelle.* »

L'obligation de scolariser les enfants de 6 à 16 ans vivant en squats et bidonvilles, au même titre que tous les enfants, a été rappelée notamment dans la **décision MDE-2013-92 du 7 mai 2013 du Défenseur des droits sur la scolarisation en école primaire d'enfants demeurant dans des campements illicites** : la scolarisation est de droit pour tous les enfants entre 6 et 16 ans, « *quels que soient leur nationalité, leurs origines, leurs modes de vie* ».

Le Jugement TA Cergy Pontoise, n°1101769 du 17 octobre 2013 précise que le refus d'inscrire un enfant en maternelle au motif du caractère précaire de l'hébergement de sa famille ou de l'absence de financement personnel de son logement (résidence hôtelière avec loyer pris en charge par le SAMU social), sans justifier que ce refus se fonde sur l'intérêt du service, porte une atteinte discriminatoire à la possibilité de solliciter la scolarisation de son enfant et doit être annulé.

99 Préambule de la constitution du 27 octobre 1946- article 13 : « 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 laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat. »

100 http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=81107



Les modalités et les pièces à fournir pour l'inscription scolaire

Pour l'inscription dans les écoles primaires et maternelles

Le maire est le premier responsable de l'inscription scolaire. L'article L.131-6 du Code de l'éducation précise : « *Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire.* » Le maire indique l'établissement scolaire dans lequel devra être accueilli l'enfant. Il appartiendra ensuite au directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) de fournir les moyens nécessaires pour permettre à l'école d'organiser les structures spécifiques prévues pour l'accueil de ces enfants.

Les seuls documents à fournir à la mairie pour l'inscription d'un enfant d'âge scolaire sont un justificatif d'identité et un document attestant que l'enfant a reçu les vaccinations obligatoires pour son âge ou justifiant une contre-indication. Un justificatif de domicile n'est pas exigible.

Le maire délivre une attestation et le directeur d'école prononce l'admission. La circulaire n°2014-088 du 9 juillet 2014¹⁰¹, rappelle cette procédure et précise que : « Faute de la présentation de l'un ou de plusieurs de ces documents, le directeur d'école procède pour les enfants soumis à l'obligation scolaire conformément à l'article L. 131-1-1 du Code de l'éducation à une admission provisoire de l'enfant. » Cette circulaire rappelle également que : « les personnels de l'éducation nationale n'ont pas compétence pour contrôler la régularité de la situation des élèves étrangers et de leurs parents au regard des règles régissant leur entrée et leur séjour en France ».

En ce qui concerne l'admission à l'école maternelle, l'article L. 113-1 du Code de l'éducation précise que « tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande » et rappelle qu'aucune discrimination ne peut être faite pour les enfants étrangers.

Pour l'inscription dans les collèges et lycées

Les démarches doivent être faites directement au rectorat qui a alors la responsabilité de mettre en œuvre la procédure prévue pour que l'enfant puisse disposer des dispositifs spécifiques décrits ci-après.

Les structures d'accueil pour l'évaluation et l'affectation des élèves allophones nouvellement arrivés

- ❖ **La circulaire 2012-141 du 2-10-2012**¹⁰² rappelle les principes de l'accueil de ces enfants : démarche inclusive dans un objectif d'intégration sociale, culturelle et à terme professionnelle, apprentissage du français comme langue seconde dont la maîtrise doit être acquise le plus rapidement possible, prise en compte des compétences acquises dans d'autres domaines.
- ❖ **Les CASNAV** (Centres Académiques pour la Scolarisation des Nouveaux Arrivants et

¹⁰¹ http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=81107

¹⁰² http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=61536



des enfants du Voyage) ont un rôle essentiel. La circulaire d'octobre 2012 insiste sur le fait que le CASNAV « 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 ». Les CASNAV sont en conséquence responsables de l'organisation de l'accueil à l'intégration pleine et entière de ces élèves dans les classes ordinaires, de la mise en place des moyens, apportent une aide aux équipes pédagogiques et éducatives. Ils ont également une mission de médiation avec les familles et les partenaires et sont en conséquence l'instance à contacter en cas de difficultés.

- ❖ **L'accueil de tout élève primo-arrivant débute par une évaluation.** Pour l'école primaire, celle-ci porte essentiellement sur ses connaissances de la langue française (parlé et écrit) et ses compétences scolaires construites antérieurement dans différents domaines, notamment en mathématiques. Pour le second degré l'évaluation est faite par un conseiller d'orientation psychologique, avec l'appui des formateurs du CASNAV. A la suite de cette évaluation, l'enfant doit être « aussitôt » affecté dans un établissement qui dispose de la structure adaptée à son cas, à distance raisonnable de son domicile. Nous verrons dans le chapitre suivant que, dans certains cas, les délais pour évaluation et affectation peuvent être exagérément longs.
- ❖ **Les UPE2A (Unités Pédagogiques pour les Elèves Allophones Arrivants)** remplacent dorénavant les CLIN (classes d'initiation) et les CLA (classes d'accueil) et ont pour rôle essentiel l'enseignement de la langue française. La circulaire d'octobre 2012 précise qu'elles doivent disposer de toute la souplesse nécessaire pour une personnalisation de l'accueil afin qu'un temps de présence de l'élève dans la classe ordinaire de son âge puisse être organisé. Pour les élèves non scolarisés antérieurement, il existe des structures appelées **UPE2A-NSA**. La prise en charge au sein d'une UPE2A est en principe d'un an, mais le maintien pendant une année supplémentaire peut être obtenu dans certains cas.

Il existe d'autres structures d'accueil concernant les lycées de type, général, technique ou professionnel, les **CSI (Cités Scolaires Internationales)**, **LP (Lycée Professionnel)** et **EREA (Etablissements Régionaux d'Enseignement Adapté)**. L'ensemble de ces structures d'accueil est résumé dans le tableau de la page suivante.



TABLEAU RECAPITULATIF DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Maternelle 3 - 5 ans	Pas de structure spécifique
Primaire 6 - 12 ans	UPE2A (Classes d'initiation) Classe ouverte accueillant pendant une année les élèves ne maîtrisant pas le français «scolaire»
	Accompagnement École élémentaire Accompagnement à l'école élémentaire à la suite de cette UPE2A
Collège 13 - 16 ans	UPE2A- anciennement Cla (Classes d'accueil) Permet un enseignement adapté au niveau des élèves avec des cours de français langue seconde
	UPE2A-ENSA anciennement Cla-NSA (Classes d'accueil pour les élèves non scolarisés antérieurement) Permet aux élèves très peu ou pas du tout scolarisés avant leur arrivée en France et ayant l'âge de fréquenter le collège d'apprendre le français et d'acquérir les connaissances de base correspondant au cycle III de l'école élémentaire
Lycée 16 - 18 ans	UPE2A- anciennement Cla (Classes d'accueil) En lycée général et technique Mise en réseau entre collèges disposant d'une structure spécifique et les lycées
	Lycée professionnel / EREA en lycée professionnel Permet un enseignement adapté aux élèves ayant un projet professionnel et dont le décalage entre le niveau de mathématiques/de langues et l'âge ne laisse pas espérer la réussite dans la voie générale
	CSI Lycée Professionnel / EREA, en lycée professionnel Permet aux élèves très peu ou pas scolarisés avant leur arrivée en France d'acquérir les connaissances de base et d'élaborer un projet professionnel avec la découverte de métiers.



Autres dispositifs existants :

- ❖ **Le dispositif OEPRI (Ouvrir l'École aux Parents pour Réussir l'Intégration¹⁰³)** est conduit par le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Éducation nationale et utilisé dans certains établissements (434 lors de la rentrée 2012-2013). Le dispositif connaît une montée en charge, puisqu'en 2013, 70 départements en bénéficiaient (contre 12 en 2008)¹⁰⁴. Il s'agit d'une formation qui comporte plusieurs volets, dont l'apprentissage de la langue française et du fonctionnement du système scolaire, et qui s'adresse aux parents d'élèves. Il fait d'ores et déjà l'objet d'actions locales probantes, car cela permet aux parents de se sentir plus à l'aise dans l'enceinte scolaire tout en faisant la connaissance d'autres parents.
- ❖ **La bourse de fréquentation scolaire** (voir le chapitre « aides financières des collectivités locales ») est une aide qu'accordent certains conseils généraux à des familles de condition modeste, dont l'enfant doit fréquenter une école éloignée de son domicile. Les conditions pour bénéficier de cette aide sont déterminées par le département. Dans tous les cas, l'enfant doit : être scolarisé en classe élémentaire (du CP au CM2) ; être dans une école distante de plus de 3 kilomètres du domicile familial, et être demi-pensionnaire (voire pensionnaire). Les revenus et les charges de la famille sont pris en compte pour l'obtention de la bourse. Selon les acteurs de terrain cette bourse n'est que rarement – voire jamais – mise en place.

Dispositifs spécifiques pour les jeunes entre 16 et 25 ans

La Mission de Lutte contre le Décrochage Scolaire¹⁰⁵ est un dispositif public qui vise à permettre à chaque décrocheur entre 16 et 25 ans de reprendre des études, d'obtenir une qualification ou un emploi. Ce dispositif semble extrêmement important à mobiliser dans le cadre de l'accompagnement des jeunes vivant en bidonville, au vu des cas très nombreux d'abandon de l'école à partir de 16 ans. Il peut être résumé par le schéma suivant, établi par le CNDH Romeurope en collaboration avec le CDERE¹⁰⁶.

103 http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=84351

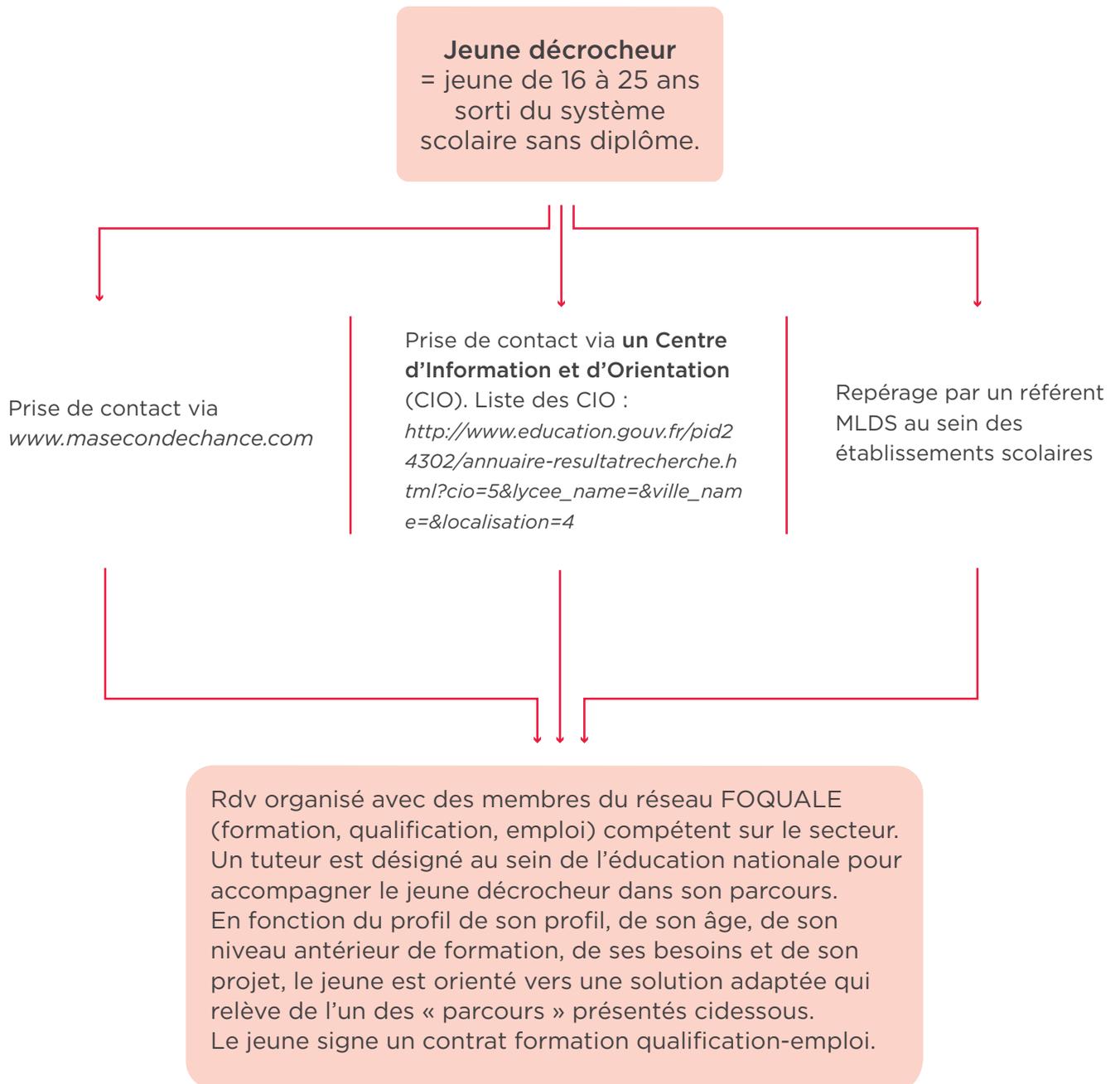
104 Pour voir les résultats de l'évaluation du dispositif, publiés au Bulletin Officiel du 187 décembre 2014 : http://cache.media.education.gouv.fr/file/47/62/9/8228_annexe1-synthese_evaluation_dispositif_377629.pdf

105 La lutte contre le décrochage scolaire chez les élèves de plus de 16 ans <http://www.education.gouv.fr/cid55632/la-lutte-contre-le-decrochage-scolaire.html#>

106 Pour plus de détail sur le dispositif, voir notamment la fiche pratique disponible sur le site internet de Romeurope.



SCHÉMA PRATIQUE DE LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES DÉCROCHEURS DANS LE CADRE DE LA MISSION DE LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE





SCOLARITÉ	FORMATIONS	DISPOSITIFS D'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE	EMPLOIS
<p>Réorientation au sein d'un lycée en vue d'obtenir un baccalauréat général, technologique ou professionnel.</p> <hr/> <p>Orientation vers une structure scolaire innovante et adaptée aux décrocheurs :</p> <ul style="list-style-type: none">- micro-lycée : http://eduscol.education.fr/cid53699/les-micro-lycees.html- école de la 2ème chance : http://www.reseau2c.fr/- EPIDE : http://www.epide.fr/	<p>Formation en alternance « classique » : contrat de professionnalisation ou contrat d'apprentissage. Voir : http://www.emploi.gouv.fr/thematiques/formation-alternance</p> <hr/> <p>Formation en alternance spécialisée sur l'intérim : le contrat d'insertion professionnelle intérimaire (CIPI). Voir : http://www.faftt.fr/site/t1_12859/fr/entreprises/le-cipi</p> <hr/> <p>Formations certifiantes (titres professionnels et certificats de qualification professionnelle). Voir http://www.emploi.gouv.fr/titres-professionnels</p> <hr/> <p>Formations préqualifiantes assurées par des centres de formations et financées par les régions, les départements ou le service public de l'emploi. <i>Informations disponibles sur les sites internet des centres de formations et de Pôle Emploi, ainsi que des régions et départements financeurs.</i></p>	<p>Service civique spécial décrocheurs à temps plein ou partiel : engagement volontaire pour une mission d'intérêt général au sein d'un organisme à but non lucratif avec suivi individuel par un référent désigné au sein de l'éducation nationale. Voir : http://www.servicecivique.gouv.fr/content/comment-le-service-civique-contribue-%C3%A0-la-lutte-contre-led%C3%A9crochage-scolaire</p> <hr/> <p>Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) : accompagnement individuel vers l'emploi assuré par un référent en mission locale avec possibilité de réaliser une « période en milieu professionnel ». Voir : http://vosdroits.servicepublic.fr/particuliers/F2239.xhtml</p> <hr/> <p>Dispositifs d'insertion proposés par les régions, les départements ou les communes. Par exemple en Ile de France : dispositif avenir jeunes.</p> <hr/> <p>Mise en place d'un parrainage vers l'emploi, dispositif opérationnel au niveau régional. Voir : http://www.emploi.gouv.fr/dispositif/parrainage</p>	<p>Emplois d'avenir. Voir : http://travailemploi.gouv.fr/emplois-</p> <hr/> <p>Emplois francs. Voir : http://www.poleemploi.fr/employeur/les-emplois-francs-@/suarticle.jspz?id=100954</p> <hr/> <p>Contrat unique d'insertion (CUICIE) dans des entreprises. Voir : http://www.emploi.gouv.fr/dispositif/cui-cie</p> <hr/> <p>Contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) dans des SIAE ou des organismes à but non lucratif. Voir : http://vosdroits.servicepublic.fr/particuliers/F14100.xhtml</p>



Ce que disent les faits : les faibles avancées en termes de droit à la scolarisation, malgré un appareillage existant et efficace quand il est mobilisé.

Des chiffres lacunaires, qui manquent pour alimenter l'action

A l'échelle nationale, il existe très peu de données chiffrées ou qualitatives permettant de disposer d'une vision globale de la scolarisation des enfants vivant en bidonville en France. La plupart des mairies ou des préfectures n'effectuent pas de recensement exhaustif des enfants en âge d'être scolarisés sur leur territoire, la DIHAL ne dispose pas de données consolidées, et aucune étude solide n'a été menée sur le territoire ces dernières années. Les seules données disponibles proviennent des associations impliquées dans le suivi des enfants, mais restent la plupart du temps incomplètes (analyse des parcours des enfants suivis), très locales, et ponctuelles.

Si certaines enquêtes ont été menées, tels les travaux de Amnesty International France, ou l'étude de l'ERRC en 2014¹⁰⁷, celles-ci sont souvent basées sur des échantillons restreints (pour l'enquête ERRC : 118 personnes interrogées habitant 6 bidonvilles de Seine-Saint-Denis, Marseille et Lille), et les thématiques abordées relativement limitées au vu des enjeux.

Ce manque de données fiables est problématique à plusieurs titres, notamment parce qu'il entretient certains préjugés et une vision schématique des enjeux, et empêche une réflexion de fond sur la question, chaque acteur restant sur ses positions.

Cependant, malgré ces limites, les études menées à ce jour démontrent que moins de la moitié des enfants vivant en bidonville est scolarisée en France. Dans la plupart des cas (60%), cela est dû au refus des maires d'inscrire les enfants à l'école (ERRC, 2014). Ces chiffres peuvent atteindre 12% d'enfants scolarisés (données issues des diagnostics effectués par le GIP Habitat dans 113 bidonvilles d'Ile-de-France), ou environ 1/3 selon les chiffres de la DIHAL en 2013.

Pour illustrer les chiffres au niveau local, à Lyon, sur les 400 enfants connus par l'association C.L.A.S.S.E.S, l'association dénombre en primaire 40% de scolarité assidue et 31% de scolarité totalement arrêtée ; au collège 32,5% de scolarité assidue et presque autant de scolarité totalement arrêtée. Ces chiffres évoluent de manière inquiétante ces dernières années. L'association l'explique en partie par le découragement et l'épuisement des familles dont les conditions de vie se dégradent.

Contrairement aux préjugés, une volonté forte de la plupart des parents de scolariser leurs enfants

Les discours ambiants diffusent l'idée d'une sorte de « marqueur culturel » des populations vivant en bidonvilles, qui refuseraient l'idée d'une scolarisation de leurs enfants. A l'inverse de ce présumé, et sans nier les refus ou blocages de la part de certaines familles, le CNDH Romeurope constate au travers de ses membres présents sur le terrain, que la majorité des familles font part de leur souhait que leurs enfants soient scolarisés. Cette scolarisation est vue à la fois comme un gage de réussite et d'insertion pour leurs enfants, comme un moyen

¹⁰⁷ « Pas de place à l'école pour les enfants Roms en France ? », ERRC, juillet 2014.



d'apprentissage efficace de la langue, mais aussi comme une possibilité pour les parents d'avoir du temps pour effectuer les démarches, trouver du travail, etc .

Ainsi la demande de scolarisation en maternelle dès 3 ans, mais surtout à 4 ans, est relativement forte sur les squats et bidonvilles, et continue à augmenter. Les enseignants font d'ailleurs le constat du progrès très rapide dans la maîtrise de la langue pour les enfants scolarisés en maternelle. C'est en primaire qu'une scolarité régulière est la plus fréquente et c'est à ce niveau que sont recensés le plus d'enfants. Les membres ont remarqué un désir de communication de plus en plus fort de la part des enfants qui commencent à maîtriser la langue et donc de partager ce plaisir avec les autres élèves mais la possibilité d'y participer est encore très rare.

Les parents ont de plus en plus le réflexe de demander de l'aide auprès des bénévoles pour scolariser leurs enfants et les soutiens apportés qui les accompagnent sont de plus en plus outillés (connaissances, mobilisation, recours). Par ailleurs, ces parents arrivent rapidement à prendre en main la scolarisation de leurs enfants suite à un premier accompagnement. Cependant, en plus des difficultés d'accès aux services (cantine, transports,), la scolarisation a un coût significatif pour les familles. Avec les évacuations, les conditions de vie précaires constituent le plus grand frein à la scolarisation des enfants, et notamment :

- ❖ L'isolement géographique de certains sites.
- ❖ Le prix des transports.
- ❖ Le prix de la cantine.
- ❖ Les difficultés linguistiques des parents dans leurs liens avec l'école (enseignants, direction, parents d'élèves).
- ❖ Devoirs à la maison très compliqués (promiscuité, pas ou peu de lumière, pas ou peu d'aide aux devoirs).

A Champs sur Marne (77), une trentaine d'enfants est scolarisée, mais exclusivement dans la mesure où ils sont hébergés à l'hôtel. La question du tarif de la cantine scolaire pose problème : certaines mairies ne veulent plus faire de tarifs adaptés pour ces populations. Néanmoins la volonté d'aller à l'école ne faiblit pas : par exemple, un garçon continue courageusement sa scolarité (aujourd'hui en CE1) alors qu'il a été obligé de fréquenter pas moins de six écoles différentes en seulement un an , du fait des changements continuels d'hôtels via le 115.

A **Bussy-Saint-Georges**, deux jeunes filles ont dû abandonner le lycée deux mois avant de passer le bac à cause des changements d'hôtel.

Malgré cette volonté des familles, des difficultés spécifiques pour les filles à partir de 12 ans

Beaucoup d'acteurs impliqués dans la scolarisation des enfants vivant en bidonville relèvent des difficultés spécifiques liées à la scolarisation des jeunes filles, à partir de 12 ans. Sur le terrain de Triel (78) par exemple, aucune des jeunes filles connues des associations ne fréquente le lycée. Sur un nombre important de bidonvilles, les acteurs observent des décrochages scolaires ou l'absence de demande de scolarisation.

Souvent, les familles justifient cette absence de scolarisation par la peur que la fréquentation de l'école, une fois les premiers signes de puberté apparus, augmente le risque que leur fille



ne soit plus vierge le jour de la noce. Cette conception « traditionnelle » de la place de la jeune femme peut cacher un ensemble de raisons plus prosaïques :

- ❖ Une fois les savoirs de base acquis, la mère fait en sorte de préparer sa fille à son futur rôle de belle-fille c'est-à-dire de mère au foyer. L'enseignement des tâches ménagères et la préservation de sa réputation sont deux éléments importants pour avoir des chances de réussir un « bon mariage » (a contrario le fait d'être régulièrement en contact avec d'autres garçons compromet l'idéal de la belle-fille). Les filles grandissent avec une idée de ce que sont et doivent être les rôles et responsabilités censés incomber aux femmes. Cette vision traditionaliste de la femme devant être avant tout une bonne épouse et une bonne mère est présente dans toute la société, au sein de différents groupes sociaux (allant des classes populaires aux classes aisées) et pour des raisons variées (notamment religieuses et/ou culturelles) .
- ❖ Par ailleurs, les activités de mendicité ou de ferrailage obligent les parents à confier, dans la journée, la garde des frères et soeurs en bas âge à la fille aînée qui hérite par la même occasion d'une partie des travaux domestiques augmentant sa réputation de « belle-fille ».
- ❖ Enfin, dans certains groupes, la précocité des mariages traditionnels plus que les premiers signes de puberté explique pourquoi dès 12 ans la question du maintien à l'école se pose.

Ces questions sont extrêmement délicates à aborder avec les familles. Les relations de confiance entre les intervenants, les parents et les jeunes doivent être étroites afin de rendre acceptable et possible la scolarisation des jeunes filles. Ceci suppose bien sûr une certaine stabilité en termes de lieu de vie, constamment remise en cause par les expulsions.

Les expulsions : première cause de déscolarisation des enfants fréquentant l'école

Sur l'ensemble des territoires ayant contribué à la collecte de données pour ce rapport, l'impact des expulsions de bidonvilles sur la scolarisation des enfants a été souligné. Ce constat est également celui de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, pour qui « les évacuations entraînent le plus souvent un éloignement du lieu de scolarisation, une interruption de la scolarisation et, in fine, un parcours scolaire chaotique, sans compter l'impact psychologique sur ces enfants. Cette violation systémique du droit à l'éducation est d'autant plus révoltante que l'inscription en école et l'affectation effective en classe des enfants vivant en bidonvilles relève bien souvent du parcours du combattant, un parcours brisé en vol à la discrétion d'une décision d'évacuation provoquant autant de trajectoires individuelles altérées »¹⁰⁸.

Même quand des solutions de relogement temporaires sont proposées, elles ne prennent que très peu en compte cette dimension : souvent, les hôtels sont situés loin du lieu de scolarisation, avec des transports publics limités. L'accès à l'école devient donc quasi impossible, sauf dans le cas d'un 'hébergement plus ou moins long.

Parmi l'ensemble des informations recensées, quelques exemples représentatifs :

¹⁰⁸ « Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles », CNCDH, novembre 2014.



En Seine-Saint-Denis, les expulsions successives à Tremblay en France (Chemin des Vaches, 17/04), La Courneuve (Sente de Montfort, 19/5), Aubervilliers (rue Bernard et Mazoyer, 27/5), Pierrefitte (Quartier des Poètes, 17/6), Aulnay s/Bois (Bd Chagall, 30/7), Bobigny (Les Coquetiers, 21/10), Saint-Denis (Rue Ambroise Croizat, 13/11, Rue Charles-Michels, 12/12) sont venues contrecarrer systématiquement le travail engagé par l'ASET 93, qui intervient en faveur de la scolarisation des enfants ; seuls quelques enfants particulièrement motivés poursuivent plus ou moins régulièrement leur scolarité malgré l'éloignement et la dégradation de conditions de vie déjà extrêmement précaires. D'après les associations, de plus en plus de municipalités « jouent la montre », agissant de telle sorte que l'inscription à l'école devient de fait impossible avant l'exécution des mesures d'expulsion.

A Aix-en-Provence, les bidonvilles sont souvent expulsés avant l'été et il est fréquent que les parents ne puissent pas inscrire leur enfant dans les délais. Ce retard pris à cause de l'expulsion fait que de nombreux enfants commencent leur année scolaire en octobre ou en novembre.

Autre exemple à **Saint-Etienne** : En 2013, tous les enfants entre 6 et 16 ans étaient scolarisés, avec une fréquentation variable. En 2014, les acteurs observent une forte dégradation de la situation, du fait des évacuations à répétition de l'année 2014 empêchant totalement la scolarisation des enfants, surtout des plus jeunes, les collégiens se déplaçant plus facilement seuls jusqu'à leur collège d'origine. Le harcèlement dont ont été victimes ces familles a souvent empêché toute scolarisation. Malgré nos appels répétés au service scolarité de la Mairie les associations n'ont jamais reçu aucune réponse. Seul le conseil général avait donné son accord pour des cartes de bus gratuites aux enfants vivant sur le terrain Pont de L'Ane, deux jours avant que celui-ci ne soit expulsé le 20 novembre.

Par ailleurs, il faut noter que ce contexte d'instabilité empêche le suivi des enfants qui en auraient le plus besoin, notamment ceux atteints de troubles psychologiques ou de déficiences, dont l'accompagnement nécessiterait un travail de fond avec les parents et l'ensemble des acteurs de l'enfance. Ce travail est rendu impossible par le contexte.

Une violation grave des droits : les refus de scolarisation par les communes.

Sur base des nombreuses informations de terrain, il est possible de repérer plusieurs types d'obstacles à l'inscription scolaire :

- ❖ **Des refus d'inscription liés au lieu d'habitation (squat, bidonville, hôtel social) et à la domiciliation.** La plupart du temps, il s'agit de refus liés à des documents administratifs prouvant la résidence : quittance de loyer, facture d'électricité, attestation de présence depuis plus de 6 mois de la mairie, certificat de vaccination, etc . . La plupart de ces demandes sont abusives.
- ❖ **Des refus d'inscription liés à une expulsion imminente** du squat ou bidonville, prise comme argument pour ne pas accepter les enfants.
- ❖ **Des refus pour « manque de places »** parfois difficile à vérifier.
- ❖ **Des non-inscriptions liées à des stratégies de « refus indirect »**, par des lenteurs dans le traitement des dossiers, des « pertes » de dossiers, ou des non-réponses malgré les sollicitations directes des familles.



La scolarisation effective des enfants dépend donc en grande partie de l'attitude des communes. En cette matière, on observe **d'immenses différences dans le positionnement des maires et des services** : certaines communes très pro-actives considèrent la scolarisation des enfants des squats et bidonvilles au même titre que les autres, et mobilisent les services de manière efficace et adaptée.

A Lille par exemple, les associations relèvent une attitude ouverte et pro-active de la mairie s'agissant d'inscriptions, ce qui est le cas également dans d'autres communes de la région comme Tourcoing. Dans certaines communes voisines comme Lezenne ou Hellemmes, des blocages importants ont eu lieu pour l'inscription des enfants. Les collaborations avec le CASNAV sont également très positives.

A Triel (78), la municipalité de Triel scolarise depuis 2009 après délibération de la HALDE. L'inscription en maternelle est très rapide. Les délais d'affectation pour les collèges avec le CASNAV s'élèvent environ de 1 à 2 mois comme pour tous les enfants qui passent par ces étapes. Le transport scolaire a été mis en place après des démarches des associations de plus de quatre ans. Un poste à plein temps à l'école primaire est dédié aux enfants roms. Un poste de professeur de FLE a été ouvert au collège à Chanteloup les Vignes où sont scolarisés des enfants du bidonville. Des réunions de concertation ont été organisées à destination des parents des enfants qui habitent sur le bidonville.

A Saint-Etienne (42), l'ensemble des enfants du bidonville de La Chaumassière (projet La Bohème) est scolarisé normalement. Des réussites au DELF, au Brevet des Collèges, au CAP mais aussi de nombreuses orientations en CLIS, ULIS, ou IME (voir tableau explicatif plus haut)

A Gardanne (13), la ville a créé un nouvel arrêt de bus près du bidonville où sont installées les familles et la cantine est gratuite pour les enfants.

Au Havre (76), La plupart des enfants et adolescents des squats et bidonvilles ont été scolarisés à la rentrée 2013 et 2014, si possible dans des classes pour allophones et soutien FLS après évaluation et orientation via le CIO. Les associations notent un accueil très positif des enseignants, souvent indignés que les conditions de vie ou les expulsions détruisent sans cesse leurs efforts.

D'autres collectivités agissent en dehors de tout cadre légal en refusant toute inscription, ou en sélectionnant certains enfants (par exemple en refusant l'inscription d'enfants n'étant pas pris en charge au sein de structures ou dispositifs officiels). Ces pratiques obligent les associations à se mobiliser des mois durant, comme ceci est le cas à Lyon, où l'association C.L.A.S.S.E.S. a dû intervenir en particulier auprès de la **commune de Bron (69)**, entre septembre 2014 et janvier 2015, pour que les enfants du bidonville du lieu dit La Boutasse accèdent aux écoles maternelles, élémentaires, et à la cantine. Le Défenseur des Droits a finalement été saisi, la mairie restant sourde aux nombreuses sollicitations de la part de C.L.A.S.S.E.S., d'autres associations, et de citoyens de Bron. Dix semaines d'attente à la porte de l'école pour les plus grands, 20 semaines pour les plus jeunes.

A Sucy-en-Brie (94), face au refus de la mairie de scolariser cinq enfants vivant sur un bidonville en périphérie de la ville, le collectif Romeurope 94 et le MRAP ont décidé de poursuivre la maire en justice. Quatre associations se sont constituées partie civile (le Gisti, La Voix des Roms, Romeurope 94, le MRAP) et le Défenseur des droits, qui a émis une observation caractérisant l'intention discriminatoire, était également présent au procès qui s'est déroulé le 1er juillet 2015. La décision a été mise en délibérée en septembre mais le Parquet a requis la relaxe arguant du bénéfice du doute. La procédure pénale en matière de



discrimination à l'encontre d'une maire est encore inédite mais les condamnations restent peu nombreuses en raison de la nécessité de démontrer l'intention réelle du discriminant.

Un exemple de situation locale en matière de scolarisation : la situation Lilloise

Comme sur de nombreux territoires, la situation dans la métropole Lilloise est marquée par de grandes disparités suivant les communes. Malgré certaines situations très complexes, et certaines violations de droits, les associations notent un effort important de plusieurs acteurs publics et associatifs pour garantir l'accès des enfants à l'école.

En termes quantitatifs, l'inspection académique recense 25 % d'enfants d'Europe de l'Est vivant en bidonvilles parmi les 1800 à 2000 élèves allophones bénéficiant des dispositifs UPE2A. Cette moyenne cache de grandes différences : si ces élèves représentent 55% des élèves allophones à Roubaix/Tourcoing, ils composent la totalité des élèves allophones de la commune de Hellemmes.

Concernant les inscriptions par les communes, sur 11 communes de l'agglomération, les associations en dénombrent 5 où l'inscription se fait facilement (dont Lille, où 100% des enfants vivant en bidonvilles sont inscrits) ; 2 où les inscriptions se font relativement correctement ; 4 où la situation en termes de scolarisation est difficile voire inexistante, notamment sur la commune de Hellemmes (130 personnes en bidonvilles) qui n'a accepté aucune nouvelle inscription en 2014, et refusé de nombreuses domiciliations.

L'implication des acteurs de l'Education Nationale peut varier selon les académies, mais les associations notent un engagement fort de nombreux acteurs, dont certains inspecteurs d'académies, et de nombreux enseignants. **Au niveau du CASNAV, un dispositif pilote financé notamment par l'Union Européenne a été mis en place en 2014 / 2015** : Deux enseignants parlant roumain sont rattachés aux classes spécialisées dans deux collèges sur Villeneuve d'Ascq. Ces enseignants sont en contact étroit avec les familles, n'hésitant pas à leur rendre visite sur les bidonvilles quand des difficultés apparaissent ou en cas d'absentéisme des enfants. Le CASNAV espère pouvoir renouveler l'expérience l'an prochain.

En termes de dispositifs associatifs, trois « antennes scolaires mobiles » (Bus école ASM) ont été mises en place par l'enseignement privé lié au diocèse de Lille. Une ASM par niveau : maternelle (4 à 6ans) primaire (7 à 10 ans), collège (11-16ans). Depuis 2010, 3 enseignants détachés 2 jours par semaine font de la pré-scolarisation sur les bidonvilles dans un périmètre de 40 km de leurs établissements d'attache à Villeneuve d'Ascq et Roubaix. Le choix des bidonvilles se fait en concertation avec les inspecteurs de l'Education Nationale et l'AREAS (La Sauvegarde du Nord) qui fait le suivi social et sanitaire sur les bidonvilles. L'objectif étant de pouvoir scolariser les enfants, le plus rapidement possible, dans les établissements scolaires proches du lieu de vie. Il faut noter également les actions de **l'ASET 59** (Aide à la Scolarisation des Enfants Tsiganes) qui intervient en lien avec les enseignants ASM sur les terrains des gens du voyage et les bidonvilles. L'association possède un **bus bibliothèque** qui circule 2 après-midi par semaine. L'ASET monte des projets culturels scolaires ou hors scolaires avec la DRAC, Jeunesse & Sport et beaucoup d'associations socio culturelles locales. En 2014, 300 enfants ont été concernés¹⁰⁹. **Enfin de nombreuses associations**

109 Pour plus d'information voir le site www.aset-nord.over-blog.com



notamment étudiantes mettent en place des cours d'alphabétisation pour adulte, de l'accompagnement scolaire, bibliothèque de rue et jeux éducatifs. Elles sont d'autant plus utiles que les formations rémunérées pour l'alphabétisation de Pôle emploi sont prises d'assaut et les cours d'apprentissage du français sont parfois bien loin des bidonvilles et payantes.

Malgré certaines réussites et une mise en synergie intéressante de nombreux acteurs, la situation reste extrêmement fragile, du fait notamment des vagues d'expulsions qui peuvent réduire à néant le travail engagé par les acteurs publics ou associatifs auprès des enfants.

Un accès inégal et de plus en plus complexe aux aides financières pour la scolarisation

Comme nous l'avons vu plus haut (chapitre 2.2. - Aides financières légales et aides facultatives) divers mécanismes existent pour permettre aux familles en grande difficulté de faire face aux frais de scolarisation et renforcer l'accès à l'école. Ces aides sont très inégalement réparties sur le territoire. Or même gratuit, le coût de la scolarisation pour les familles vivant en squat ou bidonville est particulièrement élevé, du fait des dépenses annexes : vêtements, fournitures, repas du midi, transport et accompagnement à l'école.

Or comme nous l'avons vu, la tendance est à une limitation de ces aides en termes de montant, et à des procédures de plus en plus complexes (demandes mensuelles au lieu d'annuelles, par exemple) qui génère un fort taux de non-recours. Ceci est le cas notamment pour les aides exceptionnelles ou les aides à la fréquentation scolaire, très peu mises en place.

L'accès à la cantine est notamment un élément primordial pour une scolarisation effective des enfants car, en plus de permettre une fréquentation régulière, c'est souvent le seul repas complet et équilibré dont ils bénéficient. Parfois complètement gratuite, comme c'est le cas dans certaines écoles à Marseille ou avec le maintien du quotient familial le plus bas, comme à Clamart (92), les solutions trouvées pour permettre l'accès à ce service aux enfants vivant en squat et bidonville dépendent dans certains cas des négociations menées entre l'administration publique et les bénévoles. Après avoir été alerté par des cas de refus d'accès à ce service, le Défenseur des droits a publié à la rentrée 2012 un avis portant sur les cantines scolaires¹¹⁰.

Exemple de restriction à la cantine scolaire

Dans l'agglomération du Val Maubuée (77), la scolarisation des enfants vivant en squat et bidonville a été obtenue pour l'année 2012 / 2013 suite à une forte mobilisation des acteurs. Cependant, les difficultés ont continué lors de cette année scolaire, avec de nombreux freins à la réelle intégration scolaire. Entre autre, la commune estimant que les familles ne font pas partie de la commune - dans la mesure où elles n'ont pas un logement officiel - elle leur applique la catégorie tarifaire la plus élevée pour la cantine (14 euros par repas).

Dans le Val d'Oise (95), Pour obtenir une bourse d'Etat, il est nécessaire d'avoir un avis d'imposition or les familles concernées n'en possèdent que très rarement et ne peuvent donc pas en bénéficier.

¹¹⁰ Rapport sur les cantines scolaires : la synthèse des propositions, le Défenseur des Droits, mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/synthese-rapportdefenseur_des_droits-cantines.pdf



Pour atténuer l'impact de ces carences matérielles, des associations œuvrent sur le terrain et permettent dans la mesure du possible, l'accès à une scolarité plus ou moins normale:

Dans le Val d'Oise (95), l'ASET 95 finance certaines cartes de transport scolaire et certains frais de cantine. En 2014, l'association a suivi 350 adolescents avec des Antennes Scolaires Mobiles (camions-écoles intervenant auprès des élèves et des familles, à la fois ponctuellement pour les démarches administratives d'inscription et à plus long terme pour des enfants en attente d'affectation ou dans l'impossibilité de voir une scolarisation aboutir).

Dans la **métropole Lyonnaise**, l'association C.L.A.S.S.E.S. finance les abonnements aux transports en commun pour les déplacements scolaires. L'association accompagne également les familles dans les démarches pour obtenir un abonnement à tarif réduit, ce qui est désormais possible en tant que bénéficiaire de l'Aide Médicale d'Etat.

A Bussy-Saint-Georges (77), pour les enfants du primaire, la grosse difficulté est le paiement de la cantine. Seuls trois enfants sont scolarisés à Bussy-Saint-Georges. La nouvelle municipalité a refusé la gratuité pour l'année 2014 / 2015 (un crédit avait été fourni dans le passé) ne reconnaissant pas la domiciliation du Secours Catholique sur le fondement du principe de laïcité. Le problème du paiement de la cantine scolaire se pose également à Montévrain où les enfants ne peuvent aller à la cantine qu'une ou deux fois par mois.

Maintenir la scolarisation et éviter les décrochages : l'importance du lien entre parents et école

Comme pour toute famille en difficulté économique ou sociale, la méconnaissance des administrations et de leur fonctionnement rend difficile la communication entre la famille et l'établissement scolaire, ce qui porte évidemment atteinte au suivi de la scolarité de l'enfant. De manière générale, nous constatons que la volonté des parents de s'impliquer dans les difficiles démarches pour scolariser leurs enfants se dégrade avec la pression constante qu'ils subissent de la part des pouvoirs publics, de la précarisation de leurs conditions de vie et de leur défaut de scolarisation antérieure.

Il importe ainsi de **sensibiliser les familles les plus vulnérables à l'importance de l'école** et de les accompagner sur la durée afin de leur permettre de participer activement à la scolarisation et à la vie scolaire de leur enfant. De nombreux membres du CNDH Romeurope estiment qu'une rencontre entre les parents de l'enfant et les acteurs du milieu scolaire (enseignants, directeurs, assistantes sociales,) est un moyen efficace de créer une réelle confiance en l'institution.

A Lyon, Lille et Toulouse, comme sur d'autres territoires, des actions en ce sens sont ou ont été menées, afin de renforcer le lien. **A Lyon**, un système de « référents » a été mis en place par l'association C.L.A.S.S.E.S. Ces référents facilitent le contact entre parents et enseignants, en participant par exemple souvent aux réunions préparatoires aux orientations (notamment en fin de CM2). Cependant ceci demande des moyens relativement importants, au vu souvent du nombre d'établissements différents fréquentés par les enfants. Ainsi à Lyon les plus de 300 enfants suivis par l'association C.L.A.S.S.E.S. étaient répartis sur 134 établissements différents, dans 17 communes de l'agglomération.

A Toulouse, au CCPS, une salariée (éducatrice spécialisée) travaillait à mi-temps au soutien à la scolarisation des enfants de familles roumaines et bulgares vivant en bidonville ou squat. Face aux besoins, cela ne pouvait couvrir qu'une minorité de lieux. Ses actions : visites



régulières sur les lieux de vie, explication et aide pour les démarches liées à la scolarisation, accompagnements physiques vers l'école et d'autres institutions, rôle de médiation entre familles et école, rôle d'information et sensibilisation auprès des écoles, etc. Le bilan en était très positif : sur les terrains accompagnés le taux de scolarisation était bien supérieur, la présence régulière des enfants à l'école aussi, les adultes montraient beaucoup moins d'hésitation à se rendre à l'école et échanger avec les enseignants et les enseignants exprimaient aussi l'apport très positif de cette action dans leur travail avec les familles accompagnées. Etant donné le défaut complet de financements sur cette thématique malgré les espoirs ayant suivi la mise en place d'une MOUS sur le territoire, l'action ne pourra être poursuivie par la travailleuse sociale. Le CCPS travaille à la transmission de cette action vers une équipe de bénévoles en regrettant de devoir faire ce choix.

La médiation scolaire : une nécessité non reconnue et non soutenue

La médiation scolaire, une nécessité

Proche à beaucoup d'égards de la médiation sanitaire (dont le rôle vient d'être explicitement reconnu par le dernier projet de loi santé - voir supra), la médiation scolaire consiste à faciliter la communication et la bonne articulation entre les différents acteurs impliqués dans la scolarisation des enfants, en premier lieu les familles et les enseignants. La médiation vise ainsi à prévenir ou aider à résoudre tout conflit ou incompréhension entre les acteurs, en plaçant l'intérêt de l'enfant au cœur du processus.

Concrètement, il s'agit tout d'abord d'expliquer aux parents le fonctionnement du système scolaire français et de les convaincre de l'importance de l'éducation et de l'apprentissage du français pour pouvoir trouver un travail, tout en les rassurant quant à leurs craintes concernant les prétentions assimilatrices de l'école. Viennent ensuite les aides aux familles dans les démarches administratives, et le travail de facilitation avec tous les acteurs concernés (mairies et services de l'Education nationale, parents, professeurs, directeurs d'écoles, personnels des centres de santé, des PMI et des centres de loisirs, etc.). Des contacts réguliers sont nécessaires pour la gestion d'éventuels conflits, l'explication aux familles des attentes de l'école, le suivi de la scolarité des enfants, les problèmes de bourse, cantine, transports, les difficultés liées au contexte social et familial, les absences, etc.

Une fonction peu présente et peu reconnue

Il n'existe pas en France de définition précise de la médiation et de cadre reconnu pour la fonction de médiateur scolaire. Les références existantes se trouvent plutôt au niveau européen, avec la production de référentiels et de standards par divers acteurs, dont le Conseil de l'Europe (voir notamment les outils disponibles sur le site : <http://romed.coe-romact.org/fr>).

Ainsi, si la pratique professionnelle de la médiation scolaire existe depuis plusieurs années en France au sein de nombreuses associations ou institutions, les métiers correspondants ne sont pas reconnus et les acteurs concernés doivent chercher des financements chaque année. Ainsi, la médiation scolaire reste cantonnée à de rares emplois associatifs et auprès de quelques académies (Bordeaux par exemple).

Dans le réseau des ASET (associations d'aide à la scolarisation des enfants tsiganes, à l'origine des antennes scolaires mobiles), la fonction de médiation est exercée souvent officieusement et à la marge de celle d'enseignement, même si sa reconnaissance avance progressivement. Cas exceptionnel, l'ASET de la Seine-



◇ Saint-Denis dispose d'un véritable médiateur scolaire à mi-temps, appuyé par un volontaire en service civique. D'autres associations (Comme Roms Action à Grenoble) ont également développé ce type de poste.

◇ **Les moyens disponibles pour la médiation scolaire restent dérisoires par rapport aux besoins**, compte tenu notamment du temps considérable qu'exige toute démarche d'accompagnement individualisé dans un contexte institutionnel souvent hostile et à l'intention de familles rarement en conformité avec les règles administratives. Chaque inscription, chaque suivi personnalisé, chaque soutien administratif ou scolaire, demandent des journées entières de travail, rendant de fait illusoire toute prétention de répondre à l'ensemble des besoins rencontrés sur le terrain.

Des enseignants en difficulté

De leur côté, les enseignants expriment clairement la demande de disposer d'informations, d'outils pédagogiques et de formation pour pouvoir accueillir de manière efficace des enfants vivant en condition de grande précarité en squat et bidonville. Ils se sentent en difficulté notamment lorsqu'ils ne sont pas renseignés sur le milieu et les conditions de vie dans lesquels vivent leurs élèves, les raisons qui expliquent leur manque d'assiduité et leurs difficultés d'apprentissage, ou encore lorsqu'ils n'ont aucun parent comme interlocuteur. Des outils existent déjà¹¹¹ mais des modules de formation destinés aux enseignants, et également aux travailleurs sociaux, leur permettraient d'échanger sur les difficultés qu'ils rencontrent mais aussi de les sensibiliser à des problématiques auxquelles sont confrontés leurs élèves vivant en squat et bidonville et leur permettre de mieux connaître ces enfants et leurs cadres de vie.

◇ Lyon, organisation de rencontres avec les enseignants.

◇ Depuis plusieurs années, le Collectif C.L.A.S.S.E.S. organise des rencontres annuelles entre des enseignants de primaire accueillant des enfants allophones vivant en squat et bidonville dans leur classe ou leur école. En janvier 2012, s'étaient ainsi réunis 13 enseignants venant de 13 écoles différentes, 6 assistants sociaux et 3 stagiaires des écoles de la ville de Lyon. Animée par l'association, ce type de rencontre permet un partage d'expériences ouvert et constructif entre enseignants, et un éclairage de certaines situations par les bénévoles de l'association. Cependant cette dynamique a connu un certain essoufflement en 2014, peut être en partie du fait de nouveaux moyens mobilisés par l'Inspection académique (2 chargés de mission chargés du lien avec les enseignants de collègue et d'écoles).

A noter par ailleurs que la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) a annoncé, lors de la réunion du groupe national de suivi du 27 novembre 2013, le projet d'inclure un module obligatoire au sein des ESPE (Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation - anciennement IUFM) sur la scolarisation des enfants allophones. A la date de la publication de ce rapport, aucune information supplémentaire n'a été donnée.

111 Le CDERE publie sur son site des fiches d'information à l'usage des enseignants consultables sur le lien suivant http://www.romeurope.org/IMG/pdf/fiches_d_information_a_l_usage_des_enseignants-2.pdf



Une difficulté centrale : la scolarisation après 16 ans, et le passage vers l'emploi

La situation des préadolescents et adolescents est critique car très peu de possibilités leur sont proposées. On constate qu'à partir de 14-16 ans, les alternatives à l'errance et au travail au noir sont quasi-inexistantes. L'association Hors la Rue qui travaille sur cette problématique, précise ainsi que l'adolescence ou la préadolescence apparaît comme un moment charnière dans la vie des enfants vivant en squat et bidonville : c'est souvent à ce moment-là que débutent des situations d'errance et d'isolement en journée.

En effet, dès 14-15 ans, la scolarisation n'est plus envisagée pour de nombreux jeunes qui ne l'ont pas été auparavant. Une grande majorité n'a pas ou peu été scolarisée et l'offre éducative est loin d'être adaptée à leur situation. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, ces jeunes n'ont pas de réelles alternatives et ont difficilement accès à la formation professionnelle.

Le service éducatif de la Protection Judiciaire de la Jeunesse de **Paris** a relaté une absence d'accès aux dispositifs d'insertion et de formation professionnelle de droit commun pour les mineurs roumains. Il évoque également l'accès restreint à l'insertion spécialisée pour laquelle seule Hors la Rue semble œuvrer.

Cependant, de nombreux membres observent des exemples probants de réussite lorsque ces jeunes obtiennent une formation professionnelle, sous forme de stages pratiques rémunérés, même de manière forfaitaire. En ce sens, l'implication grandissante des missions locales dans l'accompagnement de ces publics est un signe très encourageant. Par exemple à **Bussy-Saint-Georges (77)**, un dispositif a été mis en place pour les 16-25 ans, le dispositif Avenir des missions locales, qui fonctionne très bien selon les acteurs associatifs. L'inscription, puis la signature du contrat sont rapides. Les jeunes de moins de 18 ans obtiennent une allocation de 120 €/mois et la gratuité des transports en Ile-de-France. Ceux de plus de 18 ans ont une allocation qui avoisine 400 €. Deux des jeunes suivis par le collectif de soutien et accompagnés par la mission locale de Torcy travaillent aujourd'hui en CDI en tant que jardiniers.



© Yves Fournier

PARCOURS DU COMBATTANT DE LA SCOLARISATION



Refus d'inscription par certaines mairies



Demande illégale de documents pour l'inscription



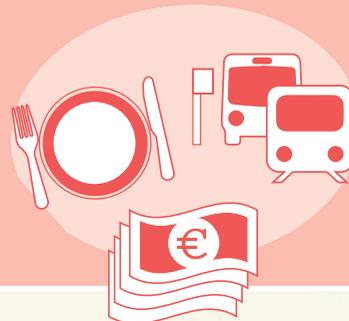
Coût de l'habillement et du matériel scolaire



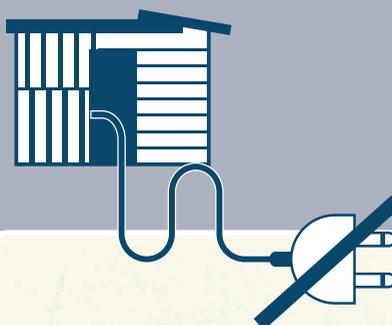
Manque de classes pour enfants allophones



Coût de la cantine et du transport



Absence d'eau et d'électricité

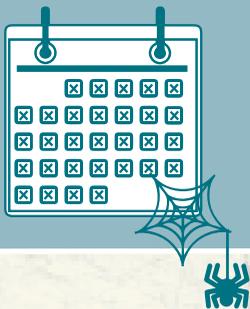


Mobilité forcée liée aux expulsions





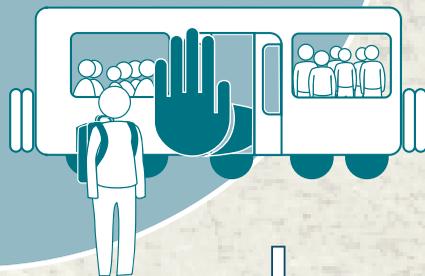
Lenteur des affectations collège/lycée



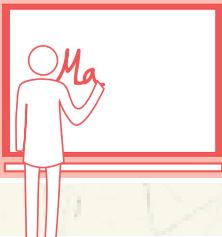
Manque de médiation famille / école



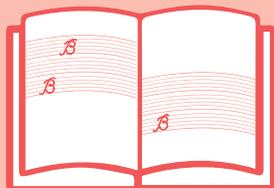
Discrimination dans les transports en commun.



Besoins d'outils et de formation des enseignants dans l'accueil des enfants allophones



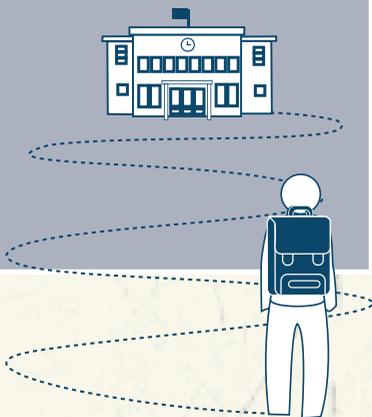
Difficultés linguistiques des enfants et des parents



Accès limité aux sanitaires



Eloignement géographique



Contraintes économiques



Crainte de l'accueil des enseignants, élèves, autres parents



2.8

Accès à la protection pour les enfants en danger

Comme démontré dans le chapitre précédent, les obstacles à la scolarisation des enfants vivant en squats et en bidonvilles sont à considérer comme une atteinte considérable aux droits fondamentaux de ces enfants. Cette atteinte renforce l'exclusion de nombreux enfants et leur exposition à de nombreux dangers. Par ailleurs, au-delà de l'accès à l'éducation, ce sont les chances de socialisation de ces enfants, levier essentiel de leur inclusion, qui est en jeu. Enfin, l'ensemble des obstacles à l'accès aux droits présentés dans le présent rapport concerne évidemment également les enfants, qui représentent une part importante des habitants des squats et des bidonvilles.

Mais au delà de la scolarisation, la situation des enfants vivant en bidonville ou squat demande également à être observée du point de vue de la protection de l'enfance, garantie par le droit français. En effet, personnes particulièrement vulnérables, les enfants en danger sont spécifiquement protégés en droit français en vertu notamment de l'article 375 du Code civil. De même, les engagements internationaux de la France lui imposent une obligation de protection pour tous les enfants en danger, sans distinction de nationalité, et sans que puisse être opposée la situation administrative des parents.

Subissant des conditions de vie particulièrement éprouvantes voire traumatisantes - notamment dues à l'impact psychologique des destructions répétées de ce que ces enfants identifient comme leur foyer - les enfants et leur famille font également face à des difficultés d'ordre social, qui relèvent du droit commun de la protection de l'enfance. L'intervention de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), qui s'adresse aux enfants mais aussi à leur famille à des fins d'évaluation et d'accompagnement, paraît cependant insuffisante au regard des situations observées. Elle est même parfois inexistante s'agissant de situations de danger avérées et alors même que des enfants sont victimes d'atteintes extrêmement graves. L'emploi de moyens disproportionnés ou inadéquats est régulièrement et parfois massivement observé, faute d'une évaluation approfondie ou d'une compréhension des phénomènes à l'œuvre.

Le CNDH Romeurope souhaite donc contribuer à une meilleure appréhension des multiples phénomènes de danger auxquels sont parfois confrontés les enfants vivant en squats ou bidonvilles, afin d'assurer leur protection effective et l'accompagnement adéquat des familles. La politique publique de la protection de l'enfance, compétence exclusive des Conseils départementaux, constitue en effet un levier essentiel pour lutter contre la précarisation et l'exclusion des enfants et de leur famille.



Ce que dit le droit : une politique de protection de l'enfance inconditionnelle, mais qui peine à prendre en compte des nouvelles formes de danger.

La protection des mineurs : de nombreux outils et acteurs, centrés sur la notion de « danger ».

Principes et dispositifs : la notion d' « enfant en danger » et la double protection administrative et judiciaire¹¹².

Les Etats parties à la Convention internationale des droits de l'enfant - dont la France est signataire - doivent protéger « tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation » (Article 2 de la CIDE).

En droit interne, cette obligation est en partie déclinée dans l'article 375 du Code civil qui constitue le socle de la protection de l'enfance. Il prévoit notamment la mise en œuvre de mesures d'assistance éducative. 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.

En France, le dispositif de protection de l'enfance est organisé autour de 2 pôles :

- ❖ **Le champ de la prévention et de la protection sociale** (ou « administrative »), de la responsabilité des conseils généraux et de leur service d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE).
- ❖ **Le champ de la protection judiciaire**, exercée par la justice des mineurs au titre de l'assistance éducative, qui concerne les enfants en danger et qui relève d'un principe d'intervention subsidiaire par rapport à l'intervention de prévention ou de protection administrative. Selon les termes de la Loi de réforme de la protection de l'enfance, le procureur est saisi sans délai par le président du conseil général lorsqu'un enfant est en danger, qu'il a fait l'objet d'une ou plusieurs actions n'ayant pas abouti (par refus, impossibilité de la famille d'accepter l'intervention de l'ASE, ou d'impossibilité d'évaluer la situation).

Depuis la loi du 5 mars 2007, **la notion restrictive d'enfant maltraité a été remplacée par la notion plus large d'enfant en danger**, qui est le critère commun déterminant la mise en place d'une mesure administrative ou judiciaire (article 375 du Code civil, et article L.221-1 du CASF).

¹¹² Les informations de ce chapitre proviennent notamment du chapitre « prévention et protection de l'enfance » de l'ouvrage « comprendre les politiques sociales », Valérie Löchen, 2010, ainsi que des documents produits par l'ONED, Observatoire National de l'Enfance en Danger.

Principales actions et dispositifs

Selon la nature des difficultés, **plusieurs actions peuvent être mises en place** : des actions d'information et d'observation (notamment à travers les enquêtes sociales et les Investigations d'orientation Educatives - IOE - décidées par le juge) ; des actions d'aide à domicile (soutien matériel ou éducatif) ; des actions d'éloignement (placements ou accueils provisoire en établissement ou familles d'accueil).

Pour mettre en œuvre les mesures de protection, plusieurs types d'établissements et services ont été mis en place :

- ❖ Les services de prévention spécialisée
- ❖ Les services d'enquête sociale, d'investigation et d'orientation éducative
- ❖ Les Cellules départementales de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP)
- ❖ Les services d'Action éducative en milieu ouvert (AEMO)
- ❖ Les Maisons d'enfants à caractère social (MECS)
- ❖ Les services d'accueil familial
- ❖ Les foyers départementaux de l'enfance (au moins un par département, notamment pour l'accueil d'urgence)
- ❖ Les foyers d'action éducative
- ❖ Les centres éducatifs et de formation professionnelle
- ❖ Les villages d'enfants
- ❖ Les structures d'accueil non traditionnelles.

Afin d'organiser de manière cohérente et pertinente les actions sur le territoire, chaque département établi un schéma départemental de protection de l'enfance qui définit les besoins, les priorités pluriannuelles, et fixe des objectifs dans différents domaines.

Le schéma suivant, produit par l'ONED (Observatoire national de l'enfance en danger), permet de visualiser l'organisation globale du dispositif de protection de l'enfance en France.

Deux dispositifs spécifiques et dérogatoires aux droits communs de la protection de l'enfance : les mesures destinées aux mineurs victimes de traite, et celles destinées aux mineurs isolés étrangers.

Bien qu'inconditionnelle, la politique publique de la protection de l'enfance a dans la dernière décennie mis en place des dispositifs spécifiques en direction notamment des mineurs isolés étrangers, et des mineurs victimes de traite.

Les mesures spécifiques pour les mineurs victimes de traite d'êtres humains (TEH)¹¹³:

La traite des êtres humains est définie par l'article 4 de la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 et comprend 3 éléments constitutifs ¹¹⁴:

- ❖ Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes [une action]
- ❖ Par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre [un moyen]
- ❖ aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes [un but]

Au niveau européen, **une harmonisation des définitions et des peines minimales** pour des faits caractérisés de traite des êtres humains a été introduite par la **Directive 2011/36/UE** qui a été transcrite partiellement dans le droit français par la loi du 5 août 2013¹¹⁵, qui modifie notamment la définition de la traite des êtres humains du Code pénal, ainsi que les peines prévues¹¹⁶. Pour accompagner cette réforme, le décret du 3 janvier 2013 a créé la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF). En mai 2014 la MIPROF a annoncé un **plan national 2014-2016 pour lutter contre la traite des êtres humains**¹¹⁷ qui identifie 3 priorités et 23 mesures prioritaires. Parmi elles, deux mesures spécifiques concernent la traite des mineurs :

Mesure 10 : Assurer un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance. L'objectif est d'améliorer la diffusion de l'information et la coordination entre les acteurs d'un même département comme les collectivités territoriales, les parquets, les services de la PJJ, les services de l'aide sociale à l'enfance, les services enquêteurs et les associations.

Il est aussi prévu la création d'une **plate-forme européenne pour la protection des mineurs**

¹¹³ De nombreux éléments présentés dans ce paragraphe et dans les paragraphes suivants sur les faits relatifs à la traite des mineurs proviennent d'une recherche réalisée par les chercheurs Olivier PEYROUX et Vincent DUBOIS dans le cadre du projet TEMVI (Trafficked and Exploited Minors between Vulnerability and Illegality) en France, financé par la Commission Européenne. Parution prévue en 2016

¹¹⁴ art.4 a de la Convention du Conseil de l'Europe sur la Lutte contre la traite des êtres humains, Convention de Varsovie 2005 : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/treaties/Html/197.htm>

¹¹⁵ Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France

¹¹⁶ Articles 225-4-1 à 225-14 du Code Pénal, ainsi que l'article 224-1 qui définit le crime de réduction en esclavage.

¹¹⁷ <http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2014/05/Plan-daction-national-contre-la-traite-des-êtres-humains.pdf>

exploités, devant permettre le partage d'informations sur l'identification de ces mineurs et sur les mesures de protection dont ils ont bénéficié dans les pays de l'UE, pour une meilleure mise en cohérence de leur suivi socio-éducatif.

Mesure 11 : Définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes.

Conformément aux engagements européens les mineurs victimes contraints à commettre des délits doivent pouvoir **bénéficier d'un accueil et un hébergement adapté aux fins de les soustraire aux personnes qui les exploitent** et de ne pas être considérés comme des criminels mais des victimes. A cet effet, la création d'un **centre d'hébergement expérimental** offrant aux mineurs auteurs-victimes des places sécurisantes et sécurisées est envisagée.

Les dispositifs spécifiques concernant les Mineurs Isolés Etrangers (MIE)

Les mineurs Isolés Etrangers sont des mineurs présents en France sans référents parentaux connus sur le territoire. A ce jour, les données sur ce phénomène restent lacunaires, les estimations variant entre 4000 et 9000 mineurs provenant principalement de Guinée, du Nigeria, de Côte d'Ivoire, de République démocratique du Congo, du Mali, du Bangladesh, d'Albanie, du Pakistan, d'Angola et d'Afghanistan¹¹⁸. Concernant les squats et bidonvilles, il est également difficile de dénombrer le nombre de mineurs dans cette situation. Il s'agit cependant d'après les acteurs intervenant dans ce domaine d'un phénomène relativement marginal, mais qui cache des situations de danger et de précarité particulièrement violentes et préoccupantes (voir le paragraphe « ce que disent les faits »)

En mai 2013, une circulaire prise par Christiane Taubira, Garde des Sceaux, établissait un nouveau modèle de prise en charge des mineurs isolés étrangers¹¹⁹, ayant notamment pour objectif d'alléger la charge pesant sur quelques départements, où se concentrent la plupart des cas, comme la Seine-Saint-Denis, en répartissant le nombre de mineurs isolés étrangers sur l'ensemble du territoire. Cette circulaire fut partiellement **annulée par le Conseil d'Etat en janvier 2015**. La proposition de loi « Famille : protection de l'enfant » en attente d'une seconde lecture au Sénat suite à son dépôt le 13 mai 2015, vise à répondre à cette censure partielle, afin de rendre le dispositif non contestable par les Conseils Généraux.

Au-delà de la question de la prise en charge en France, celle **du retour des mineurs dans le pays d'origine** est particulièrement sensible, tant du point de vue de sa mise en œuvre concrète, que du point de vue politique. Pour exemple, cette question a fait l'objet de nombreux accords et tractations entre la France et la Roumanie. Cependant le dernier accord, établi en 2007, a été censuré par le Conseil constitutionnel en 2010. Il prévoyait notamment que le Parquet, et non plus seulement le juge des enfants pouvait 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. 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, considérant qu'une telle décision devait être prononcée par un juge des enfants. Pour le CNDH Romeurope, Hors la Rue et les autres acteurs du secteur, **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

118 « Avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national », CNCDH, 26 juin 2014. Selon la Direction de la Protection Judiciaire de la jeunesse, en 2013, 9000 MIE seraient présents sur le territoire.

119 Circulaire JUSF1314192C du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation ».

dimension éducative¹²⁰. 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.



Ce que disent les fait : des enfants en danger invisibles pour les institutions qui doivent pourtant les protéger et l'emploi de moyens disproportionnés ou inadéquats pour répondre aux situations de danger

Un préalable à la protection : connaissance et compréhension des différentes situations de danger - Essai de typologie des situations de danger connues par les mineurs en bidonvilles.¹²¹

Les critères de vulnérabilité des mineurs en situation de bidonville sont en premier lieu liés à leurs conditions de vie très précaires lesquelles ont un impact important sur le développement des enfants (troubles du sommeil, manque d'hygiène), sur l'accès à l'école, sur l'accès aux soins, etc . Les nombreuses expulsions de terrain sont également un facteur central de vulnérabilité : elles provoquent des ruptures d'accompagnement qui favorisent l'errance et les pratiques à risque.

L'association Hors la Rue (qui intervient dans la région parisienne auprès des mineurs en danger par des maraudes, un accueil en centre de jour, et un accompagnement social dans la durée) identifie de la manière suivante les principaux critères de vulnérabilité :

- ❖ Conditions de vie précaires et insalubres
- ❖ Défaut d'accès à l'éducation, lié notamment aux expulsions à répétitions.
- ❖ Absence provisoire ou pérenne de référent parental légal
- ❖ Défaut d'accès aux soins : carences alimentaires, troubles du sommeil, manque d'hygiène, consommation quotidienne de tabac, boissons énergisantes (même pour les plus jeunes) voire alcool et cannabis. Précocité des relations sexuelles et des liens conjugaux et absence de réflexes de prévention ;
- ❖ Pratiques d'activités délinquantes à risques : errance dans les rues, violence des victimes des vols, voire des services de police, incarcération ;
- ❖ Négligence entraînant des carences éducatives et affectives;
- ❖ Maltraitance physique et ou psychologique avérée
- ❖ Prostitution volontaire ou organisée par des tiers
- ❖ Exploitation par des tiers et Traite des êtres humains

Au vu de ces critères, on peut considérer que la majorité des enfants vivant en bidonvilles,

¹²⁰ 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.

¹²¹ Les principaux éléments de ce chapitre proviennent du rapport d'activité 2014 de l'association Hors la Rue, membre du CNDH Romeurope.

en squats ou à la rue se trouvent en situation de danger, du fait même de leur condition de vie. Plus précisément, et à partir notamment de ces critères, Hors la Rue a identifié 3 principaux « profils » de mineurs connaissant des situations particulières de danger :

1. Les Mineurs en errance

Présents sur le territoire français depuis quelques mois à plusieurs années, au sein de familles nucléaires et/ou élargies, ils vivent dans des conditions d'extrême précarité (endettement, carences éducatives et affectives) dans des bidonvilles situés pour la plupart dans différents départements d'Ile de France (91, 93, 94, 77), mais aussi dans une moindre mesure dans d'autres métropoles (Lyon, Marseille...). Ils sont victimes d'expulsions à répétition. Ils ont très peu accès au droit commun (pas de couverture maladie, pas de domiciliation administrative, pas d'inscription scolaire possible, peu d'accès à l'emploi) ce qui les incite parfois à s'impliquer dans des activités parallèles de subsistance. De nombreux jeunes se retrouvent ainsi à assumer prématurément de lourdes responsabilités qui les contraignent à se mettre en danger et à vivre dans l'illégalité et dans le déni de leurs besoins fondamentaux : besoin d'apprendre et de se divertir, besoin de sécurité, besoin d'estime de soi, besoin de reconnaissance.

Exemple de situation à risque et de l'impact des expulsions : portait d'ADRIAN, accompagné par l'association Hors la Rue

2009 : En janvier, l'équipe mobile rencontre Adrian, âgé de 8 ans et qui fait la manche dans une rue parisienne avec son frère aîné et ses parents. Ils vivent alors dans un bidonville d'un territoire francilien. En février, la situation de danger de la fratrie est signalée à la CRIP. Le 4 Septembre 2009, le Juge pour Enfant prononce une mesure d'Aide Educative en milieu ouvert (AEMO) pour les deux garçons. Leur scolarisation est mise en place mais le défaut de classe adaptée pour enfants primo-arrivants cause des difficultés d'intégration et de l'absentéisme.

2010: Adrian ne va plus à l'école. Le bidonville où la famille vit est éloigné des transports en commun ainsi que de l'école. Les services sociaux demandent la fin de la mesure d'AEMO. Le père est incarcéré et la mère est seule pour s'occuper de ses 3 enfants et subvenir à leurs besoins.

2011-2012: Adrian est dans une situation d'errance aggravée, il commet plusieurs actes de délinquance avec d'autres adolescents. Il n'est rencontré occasionnellement par notre équipe mobile. Un autre signalement a été transmis, sans suite. Adrian exprime l'envie de s'en sortir et une autre tentative de scolarisation est mise en œuvre. L'évacuation du bidonville situé dans un autre département tue dans l'œuf ce nouveau projet de scolarisation.

2013: La famille vit sur un bidonville dans un nouveau département. Des démarches de scolarisation sont de nouveau entreprises mais l'affectation se fait dans un département limitrophe et le collège est trop éloigné pour qu'Adrian puisse s'y rendre. Une mesure de protection judiciaire est prononcée par un juge parisien, en rapport aux actes de délinquance.

2014: Le bidonville est évacué, la famille s'installe alors dans son département « d'origine ». Le collège étant encore plus éloigné que précédemment, nous entamons des démarches pour que le jeune reçoive une affectation dans un collège plus proche. La scolarité est en dents de scie. Adrian finit par perdre pied et renonce à y aller.

De 2008 à 2014, la famille a subi tant d'expulsions les conduisant à survivre dans des conditions toujours plus

◇ instables et précaires, qu'un accompagnement vers une scolarité durable n'a jamais pu être mis en place pour Adrian, en dépit du soutien de sa mère et de celui des associations. Victime de la précarité, des préjugés envers les populations dites Rom et de lourdeurs administratives majeures, Adrian est toujours aujourd'hui dans une situation de grande errance. Nous continuons d'aller à sa rencontre, à chaque fois que possible, afin de l'aider à reprendre confiance en lui et croire en un avenir plus positif.

2. Les mineurs en « activité » (prostitution, mendicité, vol, escroquerie à la charité, vente de tickets de métro à la sauvette...).

Il s'agit de mineurs arrivés en France en compagnie d'adultes difficilement identifiables, exerçant une activité délinquante intensive et résidant dans des conditions d'extrême précarité. *Si certaines des activités exercées s'inscrivent dans le cadre d'une économie de survie familiale, d'autres obéissent à des logiques où la contrainte exercée est plus forte, pouvant aller de la provocation de mineurs à commettre des actes illégaux, jusqu'aux phénomènes d'exploitation*, impliquant, dans certains cas, des maltraitements et pouvant relever de la traite des êtres humains. Ces mineurs, bien qu'en situation de danger souvent avéré, sont très peu en demande car très peu conscients de leurs droits en tant qu'enfants.

Mineurs victimes de traite : en parler ou pas ?

La question de l'exploitation, de la traite d'êtres humains, de la présence de réseaux mafieux, est très présente dans les discours politiques et médiatiques dès qu'est évoquée la « population rom ». Souvent, ce discours porte une vision « ethniciste » du sujet, en faisant de ces pratiques une composante culturelle liée à cette population. Il n'en est évidemment rien. Ces pratiques, très minoritaires au sein des bidonvilles, sont en effet liées à la grande précarité des habitants, à leur vulnérabilité sociale et économique, à la déviance de certaines stratégies de survie. Elles sont parfois entretenues par la non intervention des pouvoirs publics mais aussi renforcées par l'instabilité permanente qui pèse sur les populations due à la fréquence des expulsions et qui profitent à quelques criminels qui assoient leurs positions dans ce contexte. Le choix du CNDH Romeurope consiste à évoquer ces questions en veillant à ne verser ni dans l'écueil de la généralisation, ni dans celui de la négation. Ces phénomènes d'exploitation existent bien malheureusement: ils sont le fait d'une minorité de personnes, qui contribuent non seulement à l'asservissement de leurs victimes, mais également à la stigmatisation de l'ensemble des communautés roms vivant en bidonvilles. Les pouvoirs publics réaffirment fréquemment la nécessité de lutter contre ces phénomènes criminels, mettant cependant en œuvre le volet répressif mais négligeant le volet préventif et de protection des victimes, leviers pourtant essentiels pour une lutte efficace contre ces formes de criminalité. Le CNDH Romeurope souhaite quant à lui contribuer à une compréhension plus fine de ces phénomènes afin de rendre effective la nécessaire protection des victimes de ces différentes formes d'exploitation.

3. Les mineurs isolés

La notion d'isolement (absence de référents parentaux sur le territoire) est notamment l'un des critères de danger nécessitant une protection et un accompagnement. Cependant, elle est souvent vue de manière restrictive de la part des acteurs publics, alors qu'elle recouvre des réalités très diverses :

- ❖ **Les mineurs isolés de manière permanente.** Cette catégorie peut recouvrir les mineurs victimes de traite des êtres humains (TEH) dont les parents sont absents du territoire ; des mineurs venus hors de toute contrainte pour tenter leur chance.
- ❖ **Les mineurs isolés par intermittence.** Parmi les mineurs vivant en famille, nombreux sont ceux qui, par exemple, ont été ou sont encore isolés par intermittence car leurs parents évoluent dans un système de migration pendulaire constitué par des allers-retours plus ou moins nombreux et réguliers selon les situations (pour des raisons économiques, familiales ou autres). Ainsi, l'enfant peut-être de fait isolé pendant seulement quelques jours ou plusieurs mois.
- ❖ **Les mineurs pour lesquels il est difficile d'identifier l'isolement.** Dans de nombreuses situations, il est difficile de statuer sur l'isolement ou non de l'enfant notamment pour les jeunes qui commettent des actes de délinquance ou d'autres activités (comme la prostitution) qu'ils souhaitent cacher à leurs parents ou des jeunes qui ont pour consignes familiales de ne pas donner les coordonnées de leur parents ou de confier l'endroit où ils habitent, laissant les associations dans l'incapacité d'établir avec certitude leur isolement.
- ❖ **Les mineures mariées.** Au sein des bidonvilles, et notamment au sein de la population roumaine, ont lieu des mariages coutumiers de jeunes filles mineures, avec un mari le plus souvent également mineur. Ces mariages sont le plus souvent effectués avec l'accord des parents de la jeune fille qui la confie ainsi à sa belle-famille, dans une forme de délégation d'autorité parentale qui n'a, a priori, aucune valeur juridique. Pour autant, la jeune fille, de fait juridiquement isolée sur le territoire, se considère comme étant en famille, et est dotée d'un nouveau statut qui lui confère des responsabilités nouvelles. Les services de protection mais aussi plus largement les services sociaux et médicaux (dans le cas d'une grossesse) sont globalement dépassés par ces situations spécifiques.

De manière générale, un manque crucial de repérage des situations à risque

La plupart des acteurs de terrain font remonter un vide important en termes d'identification des situations de danger, d'accès à un statut de victime, et d'intervention des services de protection de l'enfance. Ceci semble lié notamment :

- ❖ A un **manque de statistiques** et de connaissances sur ces phénomènes.
- ❖ A un **manque de formation des professionnels** (justice, police, protection de l'enfance)
- ❖ A une **vision d'abord centrée sur la lutte contre la délinquance**, menant à nier le besoin de protection des victimes (*voir infra*)
- ❖ A un **manque d'instance indépendante chargée d'évaluer les situations de traite** de mineurs. En effet, à la différence d'autres pays européens, il n'existe pas en France d'agence indépendante dont la mission est d'évaluer si un mineur est victime de traite des êtres humains et s'il peut donc bénéficier d'une protection et des dispositions prévues par la loi. Les rares mineurs reconnus comme victimes l'ont été au moment du jugement et uniquement dans des affaires d'exploitation sexuelle.

Cette absence d'identification passe également par des réponses très aléatoires faites suite aux signalements de situations préoccupantes par les associations, les bénévoles, ou des particuliers.

Mineurs victimes d'exploitation et enfants en situation de rue : dispositifs de protection inopérants et emplois de moyens disproportionnés

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. Les acteurs de terrain appellent notamment à une **réflexion de fond sur les mesures de mise à l'abri**, et d'éloignement géographique des victimes, alliés à un accompagnement sur la durée pour permettre une réinsertion réelle.

On observe également que faute d'évaluation approfondie des informations préoccupantes et des signalements transmis aux autorités, des mesures de placement traumatisantes et contre-productives sont parfois prononcées. Peu préparé, effectué avec le concours des forces de police, le retrait des enfants à leur famille apparaît parfois comme un moyen de réguler la présence des familles sur l'espace public et non comme un moyen de protection des enfants en danger. Car s'il est inconcevable de ne prévoir aucune intervention sociale auprès des familles en situation de rue, il est évidemment hâtif de considérer qu'une mère pratiquant la mendicité avec son enfant le fait à des fins d'exploitation. Les familles vivant en bidonvilles ou en situation de rue et contraintes à des stratégies de survie n'ont parfois pas d'autres choix et considèrent que leur enfant est plus en sécurité à leurs côtés.

Un nouveau mode de pression au départ ? Garde à vue et placements abusifs d'enfants

Plusieurs acteurs de terrain ont fait état de pratiques inquiétantes de la police vis à vis de mères et d'enfants en situation de mendicité, consistant en une garde à vue de la mère et un placement de l'enfant en foyer, généralement sans aucune explication. A Paris, trois cas au moins ont été recensés et vérifiés :

En avril 2014. Un enfant de 6 ans se trouve à la Bastille avec des personnes qui ont ses papiers d'identité mais pas de lien clair avec lui et qui, parlant très peu français, n'arrivent pas à expliquer pourquoi l'enfant est avec eux. La police se saisit de l'enfant sous un motif de protection et il est placé dans un foyer. En fait, la mère avait confié l'enfant aux parents de son compagnon et avait dû partir très vite, pour quelques jours en Roumanie, pour un enterrement. Le placement pouvait se justifier faute de comprendre les liens de l'enfant avec les personnes qui le gardaient. On peut cependant estimer que la police aurait pu d'avantage tenter de comprendre ce que faisait cet enfant avec ces personnes. Par ailleurs, on peut légitimement penser qu'elle aurait mieux cherché à les entendre si elle n'avait pas succombé au fantasme selon lequel les enfants roumains sont très souvent victimes de trafics et qu'ils sont « loués » pour accroître le rendement de la mendicité des adultes qui les accompagnent. Le jugement, trois semaines après le placement, a confirmé l'analyse des services sociaux d'aide à l'enfance concluant à une prise en charge correcte de l'enfant par sa famille. Le placement a donc été levé immédiatement sans mesure éducative.

Juillet 2014. Une femme roumaine fait la manche avec son enfant âgé de 5 ans, près de la gare de Lyon. Il fait très chaud. La police passe et leur demande de partir une première fois, invoquant un danger pour l'enfant du fait de la chaleur. Lors d'un second passage, mère et fils sont embarqués assez énergiquement. Au commissariat, l'attente sera longue et sans rien à boire. Puis la mère est mise en garde à vue jusqu'au lendemain tandis que son fils est confié à un foyer. A nouveau, les services sociaux constatent que l'enfant

est vif, aimé, a un développement psycho-moteur et affectif en adéquation avec son âge, mais que, en revanche, la séparation l'affecte très vivement et que, pas plus que ses parents, il ne la comprend. Et le jugement, prononcé après deux semaines moins un jour, arrête immédiatement ce placement.

Septembre 2014. Deux enfants sont embarqués par la police, une fillette de 6 ans, un garçonnet de 2 ans, et placés dans le même foyer que tous les autres enfants déjà placés. Aucun autre reproche que le « simple » fait d'être à la rue avec leur mère. Les enfants sont très secoués d'être séparés de leurs parents (l'aînée parce qu'elle a une sœur jumelle qui était absente lors du passage policier; le cadet parce qu'il a été sevré il y a quelques mois à peine et donc n'a jamais été séparé de sa mère). Les services sociaux expliquent fermement que le juge ne rendra les enfants que contre l'engagement de rentrer au pays. Mais, dans le même temps, une fois encore, ils constatent que les enfants sont correctement pris en charge par leur famille. Et le juge finit donc par ordonner la restitution des enfants mais, cette fois, il est clairement indiqué que le retour en Roumanie est nécessaire. Une allocation est octroyée et, de fait, la famille repart dans les deux jours.

Mineurs en errance ou victime de traite : le déni de protection, par une approche principalement pénale

A Paris principalement, mais également dans d'autres grandes villes en France (Lille, Bordeaux, Marseille, Lyon), des mineurs contraints à commettre des délits font l'objet d'une forte attention publique, politique, médiatique et judiciaire que l'on peut difficilement caractériser de bienveillante. Leur situation est régulièrement évoquée sans que puisse être compris et donc expliqué ce que recouvrent réellement ces phénomènes, notamment du fait des obstacles qu'ils rencontrent pour accéder à leurs droits en tant que « justiciables ».

L'errance des adolescents vivant en bidonvilles est entretenue par les obstacles à la scolarisation. Mais ces enfants « en conflit avec la loi » - qui ne représentent évidemment qu'une minorité des enfants vivant en bidonvilles - n'en restent pas moins invisibles pour les institutions en charge de les protéger, la réponse pénale restant la principale, voire l'unique « solution » pour ces jeunes.

Le bilan de l'année 2014¹²² de la prise en charge des mineurs isolés étrangers du Service Territoriale en Milieu Ouvert (STEMO) Paris Centre (Protection Judiciaire de la Jeunesse) estime que le nombre de mineurs roumains déférés est stable depuis près de 5 ans, s'établissant à 200 enfants (chiffre confirmé par les services d'identification de la Police pour Paris, ces mineurs « travaillant » dans la capitale mais vivant généralement en Ile-De-France). Le nombre de déferrements est quant à lui supérieur, du fait notamment de la répétition des délits commis. Ce taux de « réitération » pourrait passer pour ce que l'on appelle communément la « récidive », s'il ne se conjugait pas avec d'autres éléments révélant la vulnérabilité de ces enfants. Le bilan note ainsi que 50% des mineurs roumains vus par le service sont des jeunes filles (dans la délinquance « classique », le pourcentage de filles sur Paris est d'environ 3,5 %). L'impossibilité d'entrer en relation avec les parents est également pointée par l'association Hors la Rue qui rencontre ces enfants quotidiennement dans la rue. Hors la Rue note également la décorrélation entre les sommes générées par certains vols (le vol aux distributeurs de billets par exemple) et l'état physique, psychologique et sanitaire des adolescents (âgés majoritairement de 13 à 16 ans). On peut ajouter à cela la mise en

122 « Prise en charge des mineurs isolés étrangers STEMO Paris Centre, bilan de l'année 2014 - extraits pour communication externe », direction territoriale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, juillet 2014

œuvre de stratégies pour échapper aux procédures judiciaires (âge déclaré de moins de 13 ans, refus de livrer les empreintes, discours stéréotypés sur la présence ou non de la famille).

Le bilan du STEMO rapporte également de nombreuses incarcérations, pour des peines courtes mais qui se cumulent parfois. Ainsi selon le rapport «les vols commis conduisent souvent à de petites peines, 15 jours, un mois, mais qui s'additionnent pour former de longs mois d'incarcération (...). Cette situation reste liée pour l'essentiel à l'utilisation d'alias par les jeunes, le non respect des obligations judiciaires, la répétition des présentations et le choix de la procédure de jugement à délais rapprochés avec exécution provisoire systématique. Les mineurs se retrouvent ainsi en situation d'exécuter des peines fermes cumulées de 4 à 5 mois d'emprisonnement à 13 ou 14 ans. Ce phénomène est sans équivalent chez les mineurs logés ou hébergés mais se retrouve chez les mineurs maghrébins isolés.»

Les mineurs roumains représentent ainsi 25% des mineurs incarcérés au Centre pour Jeunes Détenus de Fleury Mérogis, leur jeune âge étant une autre caractéristique marquante.

Leurs multiples interpellations et présentations devant des magistrats ne semblent pourtant pas permettre l'identification de leur vulnérabilité et leur orientation vers le dispositif de droit commun de la protection de l'enfance. En effet, les indicateurs décrits plus haut sont identifiés par les textes internationaux régissant la lutte contre la Traite des Etres Humains comme relevant de cette infraction. La directive européenne 2011-36 de la Commission européenne relative à TEH et qui doit être transposée en droit national, engage les Etats dans son article 8 à prendre des mesures pour éviter les poursuites pénales visant des délits commis sous la contrainte.

La situation de ces mineurs « contraints à commettre des délits » interroge à double titre : elle concerne un nombre limité d'enfants, mais elle est souvent invoquée pour dénoncer l'emprise soi-disant généralisée de « clans mafieux ». Elle révèle l'inefficacité de la réponse répressive s'agissant de délits commis par des enfants, mais dont le bénéfice est tiré par des tiers. La protection de ces enfants - qui nécessite il est vrai une réelle prise de conscience des acteurs de la protection de l'enfance - reste négligée lors des démantèlements des réseaux : les exploiters sont arrêtés mais les enfants qui n'ont pas forcément conscience de leur statut de victime ou qui du fait de leur errance ne sont pas en mesure d'adhérer suite à une interpellation à une mesure de protection administrative, restent eux dans la même situation. Ils pourront poursuivre leur activité sous la coupe d'autres, parfois dans d'autres pays.

Ces situations ne doivent cependant pas occulter l'existence de phénomènes de délinquance juvénile « classique » impliquant des mineurs vivant dans les bidonvilles. Il s'agit ici de s'assurer de l'accès des familles aux dispositifs découlant de l'Ordonnance de 1945, souvent oubliés dès lors que le traitement « massif » décrit plus haut tend à se généraliser pour ces situations pour lesquelles de véritables alternatives existent.

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.

Le déni de protection des mineurs victimes, et ses conséquences : exemple à Paris

Hors la Rue a travaillé dès 2011 auprès d'un groupe de jeunes roumains repérés dans le centre ville de Paris et spécialisé dans le vol de téléphone portable sur la terrasse des cafés. La Police a interpellé à l'automne 2012 sur un bidonville du 93 des adultes mis en examen pour Traite des Etres Humains. Malgré ces arrestations, l'association Hors la Rue continue de rencontrer un certain nombre de jeunes, très vulnérables et carencés, qui poursuivent leur activité, qui demeure elle fortement réprimée. Au début de l'année 2014, deux filles de ce groupe ont demandé une protection. La tentative de placement sera un échec, faute de précautions particulières pour le suivi social. De nouveau à la rue, ces deux jeunes filles retourneront en Roumanie et y subiront de graves violences avant de retourner en France. L'une d'elle finira par être protégée, la seconde connaîtra un parcours chaotique et finira par fuguer, lassée par le manque de considération face à des demandes légitimes (absence de soutien pour récupérer son enfant resté auprès de sa belle famille, lenteur dans la reconnaissance de son âge, non obtention d'un droit de visite par l'association). Les éducateurs de Hors la Rue l'ont revue au printemps 2015. Elle a désormais 18 ans. Elle reste évasive sur les raisons de son retour en France. Les équipes de Hors la Rue soupçonnent une activité de prostitution contrainte. Les autres jeunes du groupe ont peu à peu quitté la France en 2013 et 2014.

La protection des majeurs ou mineurs vivant en bidonvilles est un aspect souvent ignoré ou minoré dans les interventions des divers acteurs. Or, de nombreuses situations demanderaient une mobilisation forte de l'ensemble des intervenants, de manière coordonnée afin de prévenir ces situations ou d'apporter une protection immédiate et efficace aux victimes.



© Hubert Marot

CHAPITRE 3

Respect de la dignité et lutte contre le racisme et les discriminations

De récents rapports et décisions d'instances internationales et nationales dénoncent depuis des années les discriminations, stigmatisations et violences de tous ordres dont sont victimes les personnes vivant en squats et bidonvilles en France, la plupart du temps en se basant sur leur identité - réelle ou supposée - rom. Notons tout d'abord que les pratiques illégales et/ou abusives, empêchant l'accès au droit commun, présentées tout au long de la deuxième partie du présent rapport sont elles-mêmes discriminatoires en ce qu'elles représentent une rupture d'égalité et une inégalité de traitement illégitimes. Ces discriminations s'appuient sur des discours qui, dans une forme plus ou moins provocatrice, font de la population rom une population homogène, à part, différente par nature. Cette prétendue différence vient alors justifier le traitement inégal dont les Roms ou les personnes qui sont identifiées comme telles sont victimes.

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) a rendu un avis publié au Journal officiel sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville¹²³. En 2015, dans son rapport annuel sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France, elle consacre un chapitre entier au racisme anti-Roms. Ainsi elle note que « *Fin 2014, 77% des personnes de [l']échantillon pensent que les Roms, et spécifiquement les Roms migrants, ne veulent pas s'intégrer en France et vivent essentiellement de vols et de trafics* »¹²⁴. La CNCDDH montre que les stéréotypes sont encore très présents puisque depuis 2012, les Roms pâtissent de l'image la plus dégradée par rapport aux autres populations : 86% des personnes interrogées pensent que les Roms sont nomades, 81% pensent qu'ils exploitent leurs enfants. La Commission met donc en garde contre la montée d'un racisme spécifique à l'égard des Roms où les politiques publiques d'expulsion et de mise à l'écart ne font qu'accentuer cette tendance. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) de l'ONU et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe font les mêmes constats.

Ce rapport ne peut qu'aller dans le sens de ce triste constat : l'année 2014 aura encore été une période marquée par un très grand nombre de propos ou d'actes racistes et discriminants, de la part d'élus, de citoyens, d'agents publics, de médias faisant place à un climat général de haine et de défiance envers toute personne perçue comme Rom, qu'elle le soit ou qu'elle ne le soit pas.

123 CNCDDH, Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles. Mettre fin à la violation des droits, Assemblée plénière du 20 novembre 2014, publié au Journal Officiel le 10 février 2015

124 Extrait du chapitre 4 du rapport 2015 de la CNCDDH portant sur l'année 2014, p. 252

3.1

Discrimination, stigmatisation, actes et propos racistes



Ce que dit le droit

En France, l'arsenal juridique en matière de lutte contre le racisme et les discriminations s'est étoffé ces quinze dernières années pour aboutir à une législation complexe. Si des moyens juridiques ont été mis en œuvre, leur application reste bien souvent lettre morte.

La lutte contre les discours de haine, l'incitation à la haine et l'incitation à la discrimination

La lutte contre les discours de haine rassemble des dispositions juridiques susceptibles de servir une même visée : sanctionner des **actes expressifs** qui, en affirmant l'infériorité de statut des membres d'un groupe, sapent les fondements de leur réputation sociale. Plusieurs textes consacrent la lutte contre les discours de haine au niveau international comme la Déclaration Universelle aux droits de l'Homme de 1948 (article 2 sur l'égalité des droits dans distinction de race, de couleur¹²⁵) ou encore la Charte de l'ONU adoptée en 1945. Ces textes sont inspirés par la nécessité de légiférer à l'échelle internationale à la suite des atrocités de la Deuxième Guerre mondiale¹²⁶. A l'échelle européenne, le Conseil de l'Europe consacre la lutte contre le racisme dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH) dans son article 10¹²⁷.

L'arsenal juridique français en matière de répression des propos racistes et xénophobes est dense et complexe. Historiquement, ce sont les propos oraux ainsi que les écrits diffusés par voie de presse qui sont visés par la loi du 29 juillet 1881, dite « Loi sur la liberté de la presse ». Sous l'impulsion des textes internationaux précités, la législation française s'est ensuite élargie en matière de lutte contre les discours de haine et de nouveaux textes sont venus compléter la « Loi sur la liberté de la presse » dont le contenu a évolué. La loi dite « Pleven » du 1^{er} juillet 1972 a introduit **l'incrimination de diffamation ou d'injure à caractère raciste ainsi que le délit nouveau de « provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe de personnes en raison de leur origine, ou de leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie, une race ou une religion déterminée » dite couramment « incitation à la haine raciale »**. En outre, cette loi a permis aux associations existant depuis au moins cinq ans et ayant la lutte contre le racisme comme objet statutaire de se constituer partie civile dans des procès. Ultérieurement, de nouvelles lois ont élargi ce champ pénal en allongeant les délais de prescription et en prenant en compte le mobile raciste pour certains crimes et délits de droit commun en tant que circonstance aggravante.

125 « Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute situation ».

126 D'autres textes existent comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté en 1966 (article 20) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales (CERD).

127 L'article 10 est consacré à la liberté d'expression et admet les restrictions suivantes : « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Dès lors, des crimes¹²⁸ et délits qui relèvent du droit commun seront jugés plus sévèrement si le mobile raciste est démontré, par exemple, en matière de violences volontaires commises contre les personnes.

Ainsi les infractions liées au racisme se retrouvent non seulement dans le droit de la presse (diffamation, injure, incitation à la haine raciale) mais aussi dans l'ensemble des infractions de droit commun, le mobile raciste étant pris en compte en tant que circonstance aggravante. Pour les procédures, c'est principalement la voie pénale qui est privilégiée. Cet enchevêtrement rend la mobilisation du droit complexe.

Eléments de définition

Injure : un terme méprisant qui exprime un jugement de valeur négatif (article 29 de la « Loi sur la liberté de la presse »). L'injure sera qualifiée de « raciale » si elle vise une personne ou un groupe de personnes en raison de l'appartenance à une prétendue race, à une religion, à un groupe ethnique ou à une nation (article 33 de la même loi).

Diffamation : « Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation » (article 29 de la loi du 29 juillet 1881), à l'exception des allégations dont le caractère vrai est démontrable (« exception de vérité »). Contrairement à l'injure, l'allégation ou l'imputation doit porter sur un fait précis dont le caractère vrai ou faux est susceptible d'être démontré. La diffamation à caractère raciste revient donc à porter atteinte à l'honneur d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison l'appartenance à une prétendue race, à une religion, de l'appartenance ethnique ou nationale réelles ou supposées de la ou des personnes concernées (article 32 de la même loi).

Provocation à la discrimination, la violence ou la haine raciale (« incitation à la haine raciale ») : il s'agit de l'incitation à l'hostilité, suivie ou non de comportements ou d'actes physiques, envers une personne ou un groupe de personnes en raison de l'appartenance à une prétendue race, à une religion, une ethnie ou une nation. Elle peut être véhiculée par différents supports d'expression et prendre diverses formes (discours, cris, menaces, écrits, dessins, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image, tout moyen de communication au public par voie électronique).

Une distinction non négligeable est opérée entre la parole et les écrits publics et non publics. La première est plus sévèrement sanctionnée/réprimée. Les propos publics et écrits racistes et xénophobes sont des délits alors que ceux qui ne sont pas publics sont des contraventions. Cela pose par ailleurs la question de ce qui est caractérisé comme public et non public. Par exemple, la rue, un café, un blog, la télévision, la radio, des réunions publiques sont considérés comme des lieux « publics » mais les frontières ne sont pas clairement définies. Par exemple, les propos de l'ancien ministre Brice Hortefeux (qui s'exprimait au sujet des personnes « arabes » « quand il y en a un ça va c'est quand il y en a beaucoup qu'il y a des problèmes! » au sujet d'une personne d'origine maghrébine) ont finalement été jugés en appel comme des propos privés.

128 La loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a élargi aux menaces, vol, et extorsion la liste des infractions pour lesquelles la circonstance aggravante à caractère raciste ou antisémite peut être retenue.

Lutte contre les discriminations

Définition et dispositions juridiques

La lutte contre les discriminations s'intéresse à l'écart entre une égalité formelle proclamée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et l'égalité réelle, en d'autres termes, un écart théoriquement non admis mais qui existe dans les faits. Elle est également inscrite dans des textes internationaux¹²⁹. Alors que la lutte contre les propos racistes est essentiellement basée sur le registre du discours et relève du droit pénal, les outils de la lutte contre les discriminations s'étendent à d'autres champs (droit civil et droit pénal) et se focalisent sur les actes et sur l'indemnisation des personnes qui en auraient subi un préjudice, sans que l'acte constitue nécessairement un délit. Alors que le droit pénal, lorsqu'il réprime les différents propos ou actes à caractère raciste, exige que leur caractère **intentionnel** soit démontré, ce n'est pas nécessairement le cas en matière de discrimination. En matière civile, il peut suffire qu'une inégalité de traitement illicite - constitutive d'une discrimination - existe objectivement, pour que la victime ait droit à une indemnisation en raison du préjudice subi.

Une discrimination est « l'application d'un traitement différent et inégal à un groupe ou une collectivité, en fonction d'un trait ou d'un ensemble de traits, réels ou imaginaires, socialement construits comme « marques négatives » ou « stigmates » (Pluriels, 1995). Cette définition sociologique souligne le caractère à la fois inégal et systémique d'une discrimination en ce sens qu'il aura pour conséquence l'accès (ou non) à une place sociale, un bien etc.

Dans un sens purement juridique, une discrimination est une différence de traitement sur le fondement d'un critère prohibé et dans un champ visé par la loi. En ce sens, certaines discriminations peuvent être légales car inscrites dans la loi. Par exemple, jusqu'au 31 décembre 2013, les ressortissants roumains et bulgares, sur le fondement des « mesures transitoires » en matière d'accès au marché de l'emploi pour les ressortissants des nouveaux pays adhérents à l'Union européenne tombaient sous le coup d'une discrimination légale. Grâce à l'impulsion de l'Union européenne, la loi française¹³⁰ reconnaît aujourd'hui 20 critères¹³¹ considérés comme illégitimes qui sont inscrits dans le Code pénal et dans le Code du travail¹³². Le 18 juin 2015, le critère de la précarité sociale a été reconnu par le Sénat comme critère de différenciation illégitime devant entrer dans la loi, cette proposition doit encore être discutée à l'Assemblée nationale.

La législation française reconnaît les discriminations raciales dans le Code pénal aux articles 225-1 et 432-7 : « Toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur apparence physique, de leur patronyme () de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion

129 Article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, article 21 de la Charte des droits fondamentaux, article E de la Charte sociale européenne, article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, article 1 al.1 de la Convention des Nations Unies relative à l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales.

130 Pour une vision complète du cadre référentiel international, européen et national en matière de lutte contre les discriminations : <http://www.discriminations-egalite-champagneardenne.fr/spip.php?article3>

131 Ces critères sont : l'origine, le sexe, la situation de famille, la grossesse, l'apparence physique, le patronyme, le lieu de résidence, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle, l'âge, les opinions politiques, les activités syndicales, l'appartenance ou non appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, à une nation, une race ou une religion déterminée.

132 La législation française en matière de lutte contre les discriminations a fortement été impulsée par les directives européennes « Race » 2000/43/CE et « Emploi » 2000/78/CE qui ont été transposées dans les lois suivantes : la loi n°2001-1006 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations et la loi n° 2004-1486 portant à la création de la HALDE (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité) qui est aujourd'hui le Défenseur des Droits. La dernière transposition est la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

déterminée.» Des dispositions relatives aux discriminations sont présentes également dans le Code du travail. L'article L. 1132-1 du Code du travail reprend ces critères et pose un principe de non-discrimination dans les champs suivants : l'embauche (l'accès à un stage, à l'emploi), l'évolution de carrière (accès à une formation, fixation du salaire) ou de sanctions (licenciement).

La loi n°2008-496 du 27 mai 2008 a permis la reconnaissance des discriminations indirectes (voir encadré) pour lesquelles l'application consciente d'un critère objectivement discriminatoire n'est pas à prouver - mais l'effet objectif des critères retenus, soient-ils apparemment neutres - à la différence des discriminations directes. L'application des lois du 16 novembre 2001 et du 27 mai 2008 a permis aussi l'inversion de la charge de la preuve dans les juridictions civiles (*voir infra*).

Au total, au fur et à mesure des transpositions des directives européennes dans le droit français, six domaines sont visés par la loi (art. 2 al. 1 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008) : la protection sociale, l'accès au logement [11], aux biens et services privés et publics, aux soins et aux services sociaux, à l'emploi et à la formation.

Peines encourues : une sanction élevée

Les discriminations sont punies au maximum d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article 225-2 du Code pénal). Cette peine s'alourdit à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende dans plusieurs cas de figure, et notamment lorsque le refus discriminatoire est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'interdire l'accès d'un tel lieu ou lorsque la discrimination est commise par une personne dépositaire de l'autorité publique dans l'exercice de ses fonctions ou par une personne chargée d'une mission de service public.

Cependant si ces peines paraissent lourdes, elles font face à la question de **la charge de la preuve** qui entrave fortement l'aboutissement des procédures judiciaires.

- ❖ **Au civil**, la charge de la preuve est partagée entre les parties (le demandeur - à l'initiative du procès - et le défendeur - cité à comparaître) ; au cas où l'existence d'une inégalité de traitement qui pourrait résulter d'une discrimination est démontrée, il incombe alors à l'employeur de prouver que son acte/traitement repose sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Au préalable, la victime doit apporter des éléments de fait laissant supposer une discrimination directe ou indirecte (article 4 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008).
- ❖ **Au pénal**, la charge de la preuve incombe à la victime car c'est le principe de la présomption d'innocence qui prime. C'est donc à la victime d'amener les preuves de la différence de traitement et du grief subi. Cela pose dans les faits de grandes difficultés car les discriminations ne sont pas toujours palpables et matériellement évidentes à prouver.

Les recours peuvent être introduits directement par les personnes victimes ou par des associations (sur mandat et sous réserve de justifier d'un accord écrit de l'intéressé, et s'agissant d'une association déclarée depuis plus de cinq ans ayant la lutte contre les discriminations et le racisme comme objet social dans ses statuts) ou les syndicats (qui peuvent agir sans l'accord de l'intéressé, ou sans accord individuel s'ils agissent au nom de « l'intérêt collectif de la profession ») devant les juridictions compétentes selon qu'on soit

dans un litige civil ou au pénal. Il est important de souligner que le délai pour pouvoir agir en justice est de trois ans à partir du jour où a eu lieu la discrimination.

Les différents types de discriminations

Les discriminations peuvent être analysées à trois niveaux qui s'articulent:

- **La discrimination directe** : elle consiste en un acte volontaire et concret intentionnellement discriminatoire d'un individu ou d'un groupe d'individus. D'un point de vue juridique, il s'agit d'une situation dans laquelle, sur le fondement de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sa religion, ses convictions, son âge, son handicap, son orientation ou identité sexuelle, son sexe ou son lieu de résidence, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable. Les discriminations directes sont plus facilement repérables et identifiables et c'est l'intention de l'auteur qui compte.

Exemple : les refus de guichet ou le refus de laisser monter des personnes dans le bus alors qu'elles sont munies de leur titre de transport comme à Champs sur Marne (77), en janvier 2014.

- **La discrimination indirecte** : elle désigne un traitement inégalitaire objectif, basé sur un critère a priori neutre, qui handicape négativement un ou plusieurs personnes appartenant à un groupe minoritaire. Cela permet de prendre en compte les discriminations qui se trouvent dans les normes et les pratiques à partir de leur conséquence inégalitaire. Il ne s'agit pas de l'intention d'une personne isolée mais de montrer l'existence de discriminations institutionnelles. Cette notion, essentielle car elle montre qu'on peut être en présence de discrimination malgré une absence manifeste d'intention discriminatoire par l'auteur, a été introduite dans le droit français en 2008. Sa définition juridique est la suivante : « D'une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés »¹³³.

Exemple : la pratique usuelle de demander un justificatif de domicile pour attester du lien avec la commune lors d'une inscription à l'école affecte de façon disproportionnée les personnes vivant en bidonvilles.

- **Les discriminations systémiques** : les discriminations sont inscrites dans des processus invisibles d'assignation à une place dans la hiérarchie sociale, en fonction d'un critère réel ou supposé. Elles sont prises dans des jeux d'acteurs et des systèmes où discours et actes s'auto-nourrissent et reproduisent les inégalités au sein même des institutions qui à leur tour, reproduisent ces discriminations. La dimension systémique

133 Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008

des discriminations permet de rompre avec une vision essentiellement individuelle et intentionnelle de ces dernières et de les inscrire comme un fait social global.

Exemple : les refus de scolarisation dont sont victimes de nombreux enfants vivant en bidonvilles ont pour conséquence la non-scolarisation de ces enfants qui vont donc se retrouver en errance ou dans la rue à mendier avec leur mère. Situation de fait qui poussera la société à en conclure que les parents ne veulent pas faire scolariser leurs enfants et qu'ils les exploitent...

- **Discrimination multiple/ intersectionnalité :** la notion d'intersectionnalité ou de discrimination intersectionnelle permet de prendre en compte l'articulation entre plusieurs motifs de discriminations et donc la position spécifique de certaines personnes ou groupes. Ainsi, si l'on considère des rapports de domination en termes de classe, de race et de sexe, ceux-ci agissent parfois de manière simultanée et font que certaines personnes vont être discriminées dans plusieurs sphères. Par exemple, une femme rom peut vivre des discriminations en raison de son sexe, que ce soit vis-à-vis de la société en général ou de sa propre « communauté ». En revanche, elle peut aussi être victime de racisme de la part de femmes non roms. En tant que femmes « racisées » (c'est-à-dire assignée à une identité définie en termes « raciaux »), elles ont une expérience et connaissent des discriminations qui les concernent spécifiquement.

Exemple : les stérilisations forcées de femmes roms dans des pays d'Europe de l'Est. Les femmes sont visées par ces pratiques en tant que roms, dans une perspective raciste et en tant que femmes, dans le contrôle de leur corps.¹³⁴

La reconnaissance de la multiplicité de critères de discrimination n'est pas encore effective en droit français. Elle est pourtant essentielle pour rendre compte de l'expérience vécue dans sa particularité et trouver des solutions et réparations adaptées.

Les insultes et déclarations racistes proférées à l'encontre de la Garde des Sceaux Christiane Taubira en 2013 et 2014 et les attentats perpétrés contre Charlie Hebdo le 7 janvier 2015 ont poussé le gouvernement à se pencher sur la question du racisme en l'incluant à la lutte contre le terrorisme. Un nouveau plan d'action présenté en avril 2015, « La République contre le racisme et l'antisémitisme. Plan d'action 2015-2017¹³⁵ » présente la lutte contre le racisme et l'antisémitisme comme une grande cause nationale pour 2015. Ces déclarations sont suivies de mesures renforçant les actions dans les établissements scolaires et la lutte contre les propos incitant à la haine sur internet. Si ceux-ci sont préoccupants et observés de toutes parts, il semblerait que seule la voie pénale soit privilégiée. L'articulation avec la lutte contre le terrorisme montre la limite qui réside dans la volonté de **circonscrire le racisme à des individus isolés**. En effet **l'ensemble des discriminations soulignées dans la deuxième partie**, la dimension systémique et indirecte de ces dernières nous montrent bien à quel point les **discriminations envers les Roms ou les personnes identifiées comme telles sont répandues et institutionnalisées**.

134 Pour aller plus loin, voir Angéla KOCZE « La stérilisation forcée des femmes roms dans l'Europe d'aujourd'hui », Cahiers du Genre, 2011/1, n°50, p. 133-152 et Eniko MAGYARI-VINCZE "Pauvre jeune femme rom!", Etudes Tsiganes, n°33-34, p. 162-189

135 Issu du dossier de presse disponible sur le site du gouvernement



Ce que disent les faits : Discriminations, stigmatisations, propos racistes :

Malgré les dispositions pour faire face aux propos, actes et discriminations racistes, les condamnations de leurs auteurs sont très rares. En ce sens, l'écart entre les propos quotidiennement relayés dans les médias ou par les élus et le nombre de plaintes et de procédures est significatif. Ce faible nombre est loin de refléter l'absence de propos et d'actes discriminatoires. Selon la CNCDH¹³⁶, l'infraction qui a le plus donné lieu à des condamnations est l'injure publique. Dès lors, malgré leur nombre élevé, et en particulier envers les personnes qui se désignent ou sont désignées comme Roms, on note que les actes et les discriminations racistes ne sont quasiment pas portés devant la justice.

Les principaux actes et propos racistes recensés en 2014

Les propos tenus par des personnes publiques et dans les médias : la banalisation d'un discours raciste envers les Roms et les habitants des bidonvilles et squats

En 2014, le CNDH Romeurope a centré son rapport politique autour du harcèlement et la stigmatisation dont les habitants des bidonvilles et squats¹³⁷, Roms ou non mais identifiés comme tels. Cette stigmatisation se matérialise selon Eric Fassin¹³⁸, à une échelle locale, en une véritable « politique de la race ». La désignation d'un bouc émissaire ne s'inscrit pas seulement dans les paroles mais également dans les gestes et révèle alors une dimension systémique raciste. Le rapport politique de 2014 portant sur l'année 2013 mettait en lumière les propos des certains responsables politiques et élus. Mais l'année 2014, dans un contexte d'élection municipale, a vu aussi son lot de déclarations et d'actes à caractère raciste. La banalisation des discours racistes dans le discours public, par des élus ou des représentants de l'Etat, alimente et légitime le discours anti-rom en France. Les déclarations recensées ci-dessous ne représentent qu'une partie de toutes les déclarations racistes en 2014. Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité mais permet d'illustrer le niveau de rejet que vivent les Roms ou les personnes considérées comme Roms.

Pierre Lellouche (UMP), 17 décembre 2013 : candidat à la mairie du 8^{ème} arrondissement, le député a déclaré au conseil de Paris qu'il était plus facile d'enlever une voiture à Paris qu'un mendiant rom. « Il est plus facile aujourd'hui d'enlever une voiture à Paris ça prend 15 minutes. J'en ai fait l'expérience. Quinze minutes entre le moment où vous vous garez et le moment où on enlève la voiture », a déclaré Pierre Lellouche. Puis, le député a ajouté : « Il peut se passer des mois, des années avant que l'on bouge un mendiant rom qui est là, à l'année, tous les matins, qui revient, qui repart. C'est insensé ! »¹³⁹.

Jacques Domergue (UMP), janvier 2014 : le candidat aux élections municipales de Montpellier a déclaré dans un entretien pour la revue Artdeville (n°42, décembre/janvier 2013-14) : « Les Roms n'ont rien à faire sur le centre-ville. Je vous le dis clairement. Je serai intransigeant sur la sécurité. Je pense que ce sont des populations qui souffrent, qu'il faut ramener sur leur

136 CNCDH, Rapport « La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », La documentation française, année 2014

137 CNDH Romeurope « Harcèlement et stigmatisation : politiques et paroles publiques aggravant la précarité des habitants des bidonvilles. Rapport 2012-2013 » http://romeurope.org/IMG/pdf/rapport_2012_2013_cndh_romeurope.pdf

Pour trouver le recensement des discours stigmatisants : http://romeurope.org/IMG/pdf/tableau_-_discours_stigmatisants.pdf

138 Eric FASSIN, « La « question rom » » in Roms et Riverains, La Fabrique, 2014

139 Source : http://www.lepoint.fr/societe/roms-le-derapage-de-pierre-lellouche-17-12-2013-1771337_23.php

territoire, et il n'y a aucune raison qu'ils empoisonnent la vie des Montpelliérains. Je suis sur la ligne Estrosi. Aujourd'hui, je vois des Roms qui agressent les jeunes, les vieilles dames au distriabanque. Ça je ne le tolérerai pas. C'est manu militari qu'ils seront sortis du centre-ville», affirme le candidat.

La Ligue des droits de l'Homme (LDH) a porté plainte pour provocation à la haine et discrimination raciale le 21 février 2014.

Pierre-Marie Couteaux (FN), 3 mars 2014 : tête de liste FN-Rassemblement bleu marine dans le 6^{ème} arrondissement de Paris pour les élections municipales des 22 et 29 mars 2014, il évoque dans une note de blog l'idée de « concentrer » les Roms « dans des camps ». Son texte du 19 février est ainsi consacré exclusivement aux Roms et s'intitule « Sur l'installation des Roms à Paris, et la lente extinction du sentiment de dignité nationale ».

Marine Le Pen (FN), 14 avril 2014 : invitée de l'émission « Des paroles et des actes », sur France 2, Marine Le Pen a déclaré : « Mettez-vous à la place de ces familles françaises [] qui attendent depuis des années d'avoir un logement, et qui voient arriver des Roms en situation clandestine et qui sont logés en quarante-huit heures », s'est-elle émue. Un amalgame entre logement social et dispositif d'urgence, deux dispositifs où les Roms ne sont de toute façon pas prioritaires.

Stéphane Le Foll (PS), 16 avril 2014 : Stéphane Le Foll, porte-parole du gouvernement considère qu'« on devrait faire retourner les Roms d'où ils viennent, la Roumanie et la Bulgarie, et empêcher leur retour ».

Jean-Pierre Lecoq (UMP), 13 octobre 2014 : le maire UMP du 6^{ème} arrondissement de Paris dénonce l'inaction des pouvoirs publics pour sortir les enfants des SDF de la rue. Choqué par la mendicité des enfants dans son arrondissement, le maire a décidé de réagir en adressant un courrier à la maire de Paris, Anne Hidalgo, au préfet de Paris et au procureur de la République. « C'est un vrai problème sanitaire » s'agace ce dernier, considérant que « ces femmes qui mendient avec des petits, parfois au sein, refusent l'hébergement ». Le maire propose que dans les cas des refus systématiques d'hébergement par les familles, les enfants soient pris en charge par les services sociaux durant quelques heures, le temps de vérifier les vaccins, espérant que le « tam tam africain, ou plutôt le tam tam roumain s'active » et qu'il règle le problème de leur présence dans les rues.

Wallerand de Saint-Just (FN), 13 octobre 2014 : dans un communiqué, le secrétaire de la fédération du Front National de Paris à propos du courrier de Jean-Pierre Lecoq, décrit dans le paragraphe précédent. Ce dernier qualifie l'initiative de salutaire mais insuffisante considérant que c'est la mendicité rom dans son ensemble qui pose problème. Selon le secrétaire la « mendicité rom est agressive, elle est aussi une diversion des voleurs qui écument les arrondissements centraux revendant ensuite le fruit de leurs larcins sur les marchés à la sauvette des arrondissements périphériques. »

Des propos qui se traduisent en actes

Des actes discriminatoires visant clairement les Roms et/ou les habitants des bidonvilles et des squats sont observés sur le terrain. Ils peuvent prendre plusieurs formes : de l'émission d'arrêtés municipaux à des lettres aux habitants ou des actions symboliques.

A Limoges, le nouveau maire UMP, Emile-Roger Lombertie, a pris un arrêté municipal le 22 juillet 2014 visant les « personnes se livrant à la prostitution de stationner ou de se livrer à des allées et venues répétées » sur la voie publique ainsi que les « occupations abusives ou

prolongées des rues accompagnées de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants avec ou sans chiens lorsqu'elles constituent une entrave à la liberté de circulation ».

La Ville de **Roubaix** a pris pendant l'été 2014 deux arrêtés visant à interdire la mendicité dans le centre de Roubaix et autour des marchés. Les « Roms » venant de Lille et Villeneuve-d'Ascq sont clairement visés par l'adjointe à la sécurité, Margaret Connell (UMP). Périmés depuis fin septembre, les arrêtés doivent être reconduits. « Ce sont souvent des Roms qui viennent de Lille et Villeneuve-d'Ascq en métro ou en voiture. Roubaix est dans un état tel qu'il faut dire stop. À force de leur demander de bouger, on réussit à les décourager », assure l'adjoint à la sécurité du maire Guillaume Delbar.

Grâce à l'intervention de la LDH, un arrêté anti-mendicité signé le 26 mai 2014, par Steeve Briois, le maire Front National d' **Hénin-Beaumont** a été suspendu le 21 juillet par le tribunal administratif de Lille.

En novembre 2014, deux tracts du Front National intitulés « Non aux Barbus et à l'arrivée de Roms » ont été distribués à **Louvroil, Hautmont** et sur internet. Dans le premier tract, « qui dit non à l'arrivée de 150 Roms à Louvroil », le FN surfe sur deux articles, parus le 20 octobre, sur les sites de Mediapart et Libération qui parle de l'expulsion d'un bidonville à Bobigny (93) à la suite de laquelle des habitants devaient être relogés dans des foyers Adoma de cinq communes, dont Louvroil. L.-A. de Béjarry, l'auteur du tract et patron du FN de Louvroil précise : « Nous n'avons pas vérifié l'info, mais il y a un risque que ».

Lyon, juillet 2014 : un faux chantier (des hauts grillages sur des socles de béton) a été mis en place par la mairie du 7^{ème} afin d'écarter les « Roms » de la place Gabriel-Péri à la Guillotière.

Christian Leclerc (Divers droite), 15 novembre 2014 : dans une lettre ouverte adressée aux habitants de sa commune, le maire de Champlan (91) les informe de la situation sanitaire dans leur ville. Parlant de « situation préoccupante », il stigmatise ouvertement les habitants d'un bidonville installés sur sa commune. En effet le maire désigne une petite fille appartenant à la communauté «ROM» porteuse d'un bacille tuberculeux. Il écrit « Cette situation commence à générer des troubles à l'ordre public, en raison d'une inquiétude légitime manifestée par la population et d'un mécontentement grandissant ».

Des actes racistes de la part de citoyens¹⁴⁰ de plus en plus violents

De la pétition au lynchage, en passant par des manifestations, expulsions manu militari ou empêchements d'installation sur les communes, les actes racistes envers les Roms ou les personnes perçues à tort ou à raison comme Roms sont nombreux et prennent des formes de plus en plus violentes. Face à ces actes, la plupart des familles reculent, fuient les lieux où elles sont attaquées et se réfugient toujours en marge des villes.

17 août 2014, Bron (69) : Mise en place d'une pétition pour faire « démanteler un camp de Roms » dans la ville de Bron. La pétition a été lancée par Yan Compan, Secrétaire Départemental Adjoint de l'UMP du Rhône. Les auteurs justifient cette initiative ainsi : « la présence du camp à proximité des habitations, d'équipements publics, et du centre-ville engendre d'importantes nuisances, telles que : fouille des poubelles, caddies « baladeurs », fumées toxiques, insalubrité ». La pétition a pour objectif de « soutenir le ras-le-bol des Brondillants, des riverains du camp qui témoignent ».

¹⁴⁰ Voir également le chapitre « « Riverains » et autres voisins » in Roms et Riverains, La Fabrique, 2014

7 novembre 2014, Roubaix (59) : une famille dont le relogement était prévu avant expulsion du squat qu'elle occupait effectuait une visite de son futur logement lorsque des voisins vinrent les menacer. Selon des membres de la famille, les voisins leur auraient dit qu'ils « viendraient casser leur vitre, mettre de la musique forte et mettre le feu à leur appartement ». Face à ce comportement intolérable, la famille décida de ne pas emménager dans cet appartement. Les personnes furent hébergées avant de trouver un autre logement social en janvier 2015. Les voisins n'ont en rien été inquiétés et condamnés pour leur agissement raciste.

17 octobre 2014, Juan-les-Pins (06) : le MRAP de Nice décrit une tentative d'expulsion illégale par le propriétaire d'un bâtiment : « vers 10 heures, un commando armé de couteaux, hachettes, bombes lacrymogènes et armes de poing, avec, à sa tête, le propriétaire des lieux a tenté d'expulser par la force les familles roms qui y ont trouvé refuge ». Selon l'association, « des femmes ont été gazées, traînées au sol, brutalisées sous le regard de leurs enfants terrorisés ».

7 octobre 2014, Ivry-sur-Seine (94) : un homme a frappé au visage une jeune femme rom sur le marché avec une barre métallique accompagnant son geste de paroles racistes. Emmenée aux urgences, deux jours d'interruption temporaire de travail lui sont délivrés et les examens sont faits à minima, si bien que la personne doit retourner deux jours après à l'hôpital pour passer un scanner. Entre temps, la personne agressée va porter plainte au commissariat d'Ivry, seule dans un premier temps, et accompagnée d'un militant la seconde fois. Elle essuie des refus d'enregistrement de la plainte à deux reprises. C'est l'intervention du premier adjoint au maire qui a pu débloquent la situation.

13 juin 2014, Pierrefitte-sur-Seine (93) : un jeune homme rom est lynché pendant plusieurs heures dans une cave d'immeuble. Cette affaire a fortement été médiatisée. Plusieurs personnes l'auraient battu et torturé avant de le laisser inconscient dans un caddie le long de la route. Un an plus tard, aucune arrestation n'a encore eu lieu. La prise en charge sociale, médicale et psychologique du jeune homme suite à sa sortie du coma a été très limitée.

6 avril 2014, Vigneux-sur-Bretagne (44) : huit adultes et sept enfants qui vivent depuis plus de trois ans dans l'ancienne école communale sont tirés du lit par un groupe d'intrus virulents. Ces derniers ont détruit plusieurs biens, déplacé les poubelles et jeté les fauteuils à la rue. Huit adultes et sept enfants vivent ici en caravanes. Cet acte d'intimidation a fait l'objet d'un dépôt de plainte en gendarmerie.

16 janvier 2014, Paris : un homme attaque plusieurs personnes roms en leur versant de l'acide dessus place de la République, en plein centre de Paris. Si personne n'a été blessé, les personnes visées ont dit avoir déjà subi ce type d'attaque. Ils ont porté plainte contre le voisin qui avait jeté l'acide mais qui a été relaxé sous prétexte que la cour n'était pas sûre du contenu du liquide.

8 octobre 2014, Lyon : un homme de 52 ans a été arrêté une nuit alors qu'il venait d'agresser deux personnes roms à coups de couteau et de barre de fer, les blessant gravement. L'un s'est vu prescrire 21 jours d'interruption temporaire de travail, l'autre 6 jours. Présenté au parquet, il a été placé en détention provisoire et une information judiciaire a été ouverte.

Un traitement médiatique qui alimente les stéréotypes

Le CNDH Romeurope a déjà mis en évidence la participation des médias à l'édification des Roms comme bouc-émissaires dans son dernier rapport politique publié en 2014 et intitulé **“Harcèlement et stigmatisation: politiques et paroles publiques aggravent la**

précarité des habitants des bidonvilles”. Ainsi, qu’ils soient Roms ou non, les médias traitent majoritairement la question des bidonvilles sous une perspective ethnique et diffusent une image des personnes roms intrinsèquement liée à la pauvreté, à la dangerosité et à la délinquance. Un article intitulé «*Délinquance: à chacun sa spécialité*» a été publié par le quotidien *Le Progrès* en avril 2014. Il relie des types de criminalité (cambriolages, braquages, prostitution, etc.) à des nationalités ou directement, à des groupes ethniques. Quelques mois auparavant, le Monde avait publié une cartographie du crime organisé en France. Ces deux articles déclarent la même source, un rapport du Service d’Information de Renseignement et d’Analyse sur la Criminalité Organisée (SIRASCO) datant de 2013. On perçoit dès lors la dangerosité de la manipulation de données où des catégories telles que nationalités, minorités ou encore continentales (les africains) par des médias et des administrations de l’Etat. Si cet article a provoqué de vives réactions et indignations, la presse quotidienne abonde d’articles où Roms et délinquance sont mis en équation.

Les blocages en matière de lutte contre les propos et actes racistes et discriminatoires

- ❖ Plusieurs blocages pour l’effectivité de la lutte contre les propos et actes racistes peuvent être identifiés :
- ❖ La longueur des procédures qui peuvent être décourageantes pour les personnes victimes des discriminations. En outre, les procédures supposent une certaine stabilité et représentent un coût.
- ❖ Parcellisation et étanchéité des catégories juridique strictes : certains actes relèvent de plusieurs faits qui ne rentrent pas dans un critère précis (sexistes et racistes par exemple). Un seul mobile ou critère est souvent retenu et occulte la dimension multiple et complexe des discriminations.
- ❖ Les procédures ne rendent pas compte du caractère complexe du fait raciste et du ressenti de la victime.
- ❖ La preuve de l’intention de l’auteur en matière pénale est très exigeante : il est nécessaire de rapporter les mots exacts, de manière très précise. La discrimination ou la parole doit être flagrante/caricaturale alors que le racisme et la discrimination recouvrent de nombreuses formes parfois très implicites.
- ❖ Le découragement des victimes et la peur des représailles, de faire face aux agents de police ou aux « discriminants », la lassitude face à des phénomènes discriminatoires et répétés.
- ❖ Les refus d’enregistrement des plaintes en commissariat.

Lutter contre les discriminations et les violences : les efforts soutenus des acteurs associatifs

Par voie contentieuse : des procédures majoritairement infructueuses et quelques condamnations tardives et décevantes

Lorsqu’elles sont engagées, les procédures visant à faire condamner des propos ou actes discriminatoires sont souvent infructueuses. En comparaison au nombre important de ces propos et actes, les personnes qui entament des démarches judiciaires sont très rares.

Néanmoins, grâce à l'action portée par des associations, certaines d'entre elles aboutissent parfois à des condamnations.

Des affaires classées sans suite

A la fin de l'année, le maire de **Champlan** (91) a provoqué un tollé en refusant l'inhumation d'un nourrisson dont les parents habitaient sur un bidonville de la commune. Malgré une décision du Défenseur des Droits qui relevait le caractère discriminatoire et illégal du refus du maire, le Parquet d'Evry a décidé de ne pas poursuivre le maire.

En **Seine-et-Marne**, le 28 janvier 2014, un chauffeur interdit à un jeune roumain de monter dans le bus alors que ce dernier était muni d'un titre de transport. Le chauffeur lui aurait alors répliqué: « Je m'en fous, tu peux avoir deux pass Navigo, tu monteras pas dans mon bus », avant de traiter les Roumains de « chiens ». Une plainte pour provocation à la discrimination raciale a été déposée et le Défenseur des droits s'est saisi de l'affaire. La RATP a fait un « rappel au règlement » au chauffeur et a déclaré « regretter »¹⁴¹ cet incident. Néanmoins, la plainte a été classée sans suite par le procureur, faute de preuve. Une autre plainte pour des faits similaires a été déposée contre un agent de surveillance du RER avec à la clé, la même décision par le procureur. De fait, la pratique continue et obstrue l'accès des enfants à la scolarité.

Par la voie contentieuse et grâce à l'action des associations : quelques condamnations qui aboutissent

Jean-Marie Le Pen, alors président d'honneur du Front national (FN), a été condamné le 20 novembre 2014 à 5000 euros d'amende pour injure publique envers un groupe de personnes en raison de son appartenance à une ethnie, à savoir les Roms, à l'université d'été du parti à La Baule en 2012. Condamné en première instance le 19 décembre 2013, Jean-Marie Le Pen avait fait appel. Le tribunal avait écarté l'argument avancé par la défense d'absence de consentement à la diffusion de la phrase prononcée qu'il attribuait aux Roms « Nous, nous sommes comme les oiseaux, nous volons naturellement ». Néanmoins, la cour d'appel retient comme chef d'accusation la *complicité* d'injure raciste, les propos incriminés ayant été diffusés sur internet et l'auteur principal de l'infraction étant le diffuseur et l'auteur du propos étant considéré comme son complice. Jean-Marie Le Pen a affirmé qu'il irait faire appel auprès de la Cour de cassation.

Le 26 mai 2015 Luc Jousse (ex-UMP), maire de Roquebrune-sur-Argens (Var) a été condamné en appel à 10 000 euros d'amende, un an d'inéligibilité et pour incitation à la haine ou à la violence raciale. Lors d'une réunion publique tenue le 12 novembre 2013 dans le quartier des Issambres, évoquant un incendie survenu dans un campement voisin abritant une communauté rom, l'élu avait déclaré : « Ce qui est presque dommage, c'est qu'on ait appelé trop tôt les secours ». La Ligue des droits de l'Homme et le Forum européen des Roms et des Gens du voyage s'étaient portés parties civiles.

Jeudi 5 mars, le directeur de « Valeurs Actuelles », Yves de Kerdrel a été condamné par la 17^{ème} chambre correctionnelle de Paris à payer 3000 euros d'amende pour diffamation, provocation à la discrimination et à la haine ou à la violence envers les Roms pour sa « Une » du 22 août 2013 « Roms : l'overdose ». Avec la société Valmonde, editrice de l'hebdomadaire,

¹⁴¹ <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/03/26/01016-20140326ARTFIG00074-des-roms-interdits-dans-le-bus-les-chauffeurs-ratp-rappeles-a-l-ordre.php>.

ils doivent également verser solidairement des dommages et intérêts d'un montant de 2000 euros à la Licra (Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme) et 1 euro symbolique à l'association « La Voix des Roms ». Les juges ont souligné que, dans ce dossier, « *la répétition et la juxtaposition de termes censés [être] descriptifs tels que "fléau", "overdose", "plaie", "invasion", tous évocateurs de maladies ou de catastrophes [...] contribuent nécessairement, par-delà le supposé « constat » à opposer la communauté visée, appréhendée sous un prisme uniquement négatif, à "la France" ou aux "Français" ».*

Actuellement, Manuel Valls est poursuivi en justice pour provocation à la haine raciale suite à ses propos tenus en 2013 alors qu'il était ministre de l'Intérieur. En première instance, le tribunal s'est déclaré incompétent considérant qu'en sa qualité de ministre, il ne pouvait être jugé que par la Cour de justice de la République. Cette décision est symbolique car d'une part, les propos tenus par le ministre ont alimenté l'idée que les personnes roms ont une culture incompatible avec une supposée culture française homogène en affirmant que « il y a évidemment des solutions d'intégration mais elles ne concernent que quelques familles, c'est illusoire de penser qu'on règle le problème des populations roms à travers uniquement l'insertion ». D'autre part, le fait que le tribunal se déclare incompétent montre à quel point les responsables politiques restent intouchables. La Voix des Roms a cependant fait appel et un délibéré sera rendu en octobre 2015.

La maire de **Sucy-en-Brie** (Val-de-Marne) a été citée à comparaître devant le Tribunal de Grande Instance de Créteil pour discrimination basée sur les critères de l'origine réelle ou supposée (l'appartenance à la communauté rom) et de la résidence dans l'accès à la scolarisation de cinq enfants roms vivant en bidonville sur la commune¹⁴². Si l'initiative d'une procédure au pénal est louable, elle se heurte aux difficultés classiques de la présence de preuve comme en atteste la déclaration du procureur à la fin du procès « A mon sens, la preuve d'une discrimination n'est pas suffisamment apportée ». Le verdict sera rendu en septembre 2015.

Par des actions de sensibilisation et de lutte contre les discriminations

Les membres du CNDH Romeurope se mobilisent fortement autour de la lutte contre les discriminations. Leurs actions sont nombreuses et il serait impossible de les énumérer de manière exhaustive. Des expositions photos, des festivals, des concerts, des projections de films de fiction ou documentaires, des publications de journaux ou de revue sont autant d'occasion de faire connaître la réalité quotidienne des bidonvilles, de casser les préjugés et surtout de faire participer les premiers concernés. Ces actions peuvent s'organiser sur les lieux de vie (fêtes sur le bidonville, fêtes de quartier) où les voisins sont invités à participer. Les militants interviennent aussi auprès des publics jeunes, dans les collèges ou lycées sur les questions de racisme et de discriminations ou organisent des événements avec des structures comme les Maison des jeunes et de la culture.

¹⁴² Voir dans le chapitre 2.7 Le droit à la scolarisation

3.2

Harcèlement policier et déontologie de la police

Que ce soit avant, pendant ou après les expulsions, dans la rue, dans les magasins ou dans les transports en commun, les habitants des bidonvilles et squats, lorsqu'ils sont identifiés comme Roms sont fréquemment l'objet d'un harcèlement, voire de violences policières. L'année 2014 nous en apporte encore la preuve. Si les violences policières ne se limitent pas aux personnes Roms mais concernent l'ensemble des migrants - étrangers pauvres - certaines d'entre elles les prennent explicitement pour cible et les attaquent en tant que Roms ou personnes reconnues comme telles.



Ce que dit le droit

L'existence d'organes et de textes de contrôle

En France, plusieurs organes sont en charge du contrôle des activités des services de police mais de nombreuses organisations, associations et ONG déplorent leur manque d'indépendance et dénoncent un sentiment d'impunité à leur égard.

Les principaux organismes qui contrôlent les agissements forcés de l'ordre sont la hiérarchie policière, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de l'administration (IGA). L'IGPN peut effectuer des audits et des enquêtes disciplinaires et judiciaires sur saisine des magistrats. La seconde procède également à des audits mais ne peut qu'émettre des suggestions. L'ancienne commission nationale de la déontologie et de la sécurité (CNDS) qui est à présent intégrée au Défenseur des droits (DDD) veille au respect de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité en France (police, gendarmerie, douaniers, policiers municipaux, personnels de surveillance des services publics (agents de la RATP par exemple), personnels privés). Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté contrôle plus spécifiquement le respect de la dignité des personnes détenues. Enfin, les autorités judiciaires contrôlent les procédures diligentées par les services de police et exercent des poursuites pénales en présence d'infractions pénales commises par des policiers.

Des signalements peuvent donc être effectués directement auprès du Défenseur des droits (DDD) et à l'IGPN dont les pouvoirs sont cependant limités. Le DDD procède à des recueils d'informations auprès des personnes privées et des agents concernés, saisit les ministres pour faire ouvrir une étude ou une enquête (par le biais des inspections générales). Il peut également effectuer des vérifications sur place dans des lieux publics ou des locaux professionnels. Par la suite, il peut saisir le procureur de la République s'il présume l'existence d'une infraction pénale, informer les autorités disciplinaires qui doivent en répondre et adresser un avis ou une recommandation aux autorités concernées qui sont tenues de lui répondre. Dans le cas contraire, le DDD établit un rapport spécial qui sera publié au Journal officiel. Une attention est particulièrement portée sur des pratiques policières telles que la fouille, la garde à vue (GAV), les contrôles d'identité, des pratiques pour lesquelles la France a déjà été condamnée¹⁴³.

143 La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme le 16 juillet 2015 pour violation de l'article 3

Malgré l'existence de ces organes et d'un Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale¹⁴⁴ qui pose certains principes (**impartialité, non-discrimination**¹⁴⁵) notamment sur les contrôles d'identité¹⁴⁶, la fouille¹⁴⁷, la protection et le respect des personnes¹⁴⁸, l'emploi de la force, les pratiques abusives et illégales de la part des forces de l'ordre persistent.

Contrôle d'identité/contrôle au faciès

Le 24 juin 2015, la France a été condamnée pour faute lourde pour des contrôles d'identité illégaux par la cour d'appel de Paris. En 2012, 13 personnes dont l'identité avait été contrôlée sans qu'aucune procédure ne fasse suite à cette opération ont assigné l'Etat et le ministre de l'intérieur devant le tribunal de grande instance de Paris. Les plaignants ont été déboutés en première instance pour manque de preuve d'un traitement discriminatoire ou inapproprié des forces de police. Le DDD s'est saisi de cette affaire et a rendu le 13 février 2015 des observations qui ont été présentées devant la cour d'appel de Paris. L'enjeu est ici de faire reconnaître la pratique dénoncée depuis longtemps de contrôle au faciès. Selon le Défenseur des droits, « les contrôles d'identité effectués de manière discriminatoire à l'égard de personnes, en raison de leur origine, de leur nationalité ou de leur couleur de peau appellent de la part des autorités l'adoption de mesures concrètes et fermes propres à prévenir et à réprimer ce type d'actes ». La cour d'appel de Paris a reconnu pour cinq des plaignants que ces contrôles étaient litigieux et qu'ils avaient été faits « en tenant compte de l'apparence physique et de l'apparence, vraie ou supposée à une ethnie ou une race ». Ces contrôles n'étaient donc pas justifiés. Cette condamnation remet en actualité la question des récépissés pour avoir une traçabilité des contrôles d'identité.



Ce que disent les faits : harcèlement policier et déontologie de la police

Plusieurs instances font le constat de cette continuité dans les pratiques policières expliquée notamment par l'absence de réforme approfondie de la part du gouvernement ou d'un ancrage très fort de ces pratiques au sein des corps des forces de l'ordre. La France a notamment été condamnée plusieurs fois par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et des associations, telles qu'Amnesty International France, la Ligue des droits de l'Homme et autres dénoncent régulièrement des violences policières à l'encontre des personnes Roms.

La liste des affaires dans lesquelles la déontologie de la police a été mise en cause et pour

(traitements humains et dégradants) de la Convention européenne des droits de l'Homme lors d'une interpellation dans une gare par des agents de la SNCF et de la police (Ghedir et autres c. France). Si cela ne concerne pas des personnes Roms en particulier, cela montre que ce type de pratiques est récurrent.

144 Jusqu'au 1^{er} janvier 2014, deux textes cohabitaient : un code de déontologie de la police qui datait de 1986 et une charte du gendarme de 2010. Un nouveau code partagé entre police et gendarmerie a été intégré au code de la sécurité intérieure (livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire).

145 Art. R.434-11 « Ils [le gendarme et la police] accordent la même attention et le même respect à toute personne et n'établissent aucune distinction dans leurs actes et leurs propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal »

146 Art. R. 434-16 - Contrôle d'identité « Lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique et aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle. Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet ».

147 Encadrement juridique de la palpation qui ne doit pas être systématique (art. R. 434-16)

148 Protection et respect des personnes (art. R434-17) la police est censée préserver les personnes de toute forme de violence et de tout traitement inhumain et dégradant et doit être « attentif à son état physique et psychologique » et prend toutes les mesures possibles pour préserver la vie, la santé et la dignité de cette personne ».

lesquelles la Commission Nationale de la Déontologie de la Sécurité (CNDS) puis le Défenseur des Droits ont été sollicités est longue¹⁴⁹. En 2014, le défenseur des droits a reçu près de 700 demandes dont 461 concernent la police et la gendarmerie.

En plus des cas de violences menées directement par des agents sur des tiers, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe souligne également dans son rapport « *la passivité dont semblent avoir fait preuve les forces de l'ordre dans un certain nombre de cas* » (point 176). Il fait notamment référence à un cas à Marseille de violences commises par des riverains à l'encontre d'habitants de bidonville sans que la police n'intervienne. Cette violence peut s'exprimer de diverses manières.

Comme le souligne Amnesty International France dans un rapport de 2009, les personnes victimes de violences policières ne perçoivent pas l'intérêt de faire des réclamations auprès des organes de contrôle, qu'il s'agisse du Défenseur des droits, autorité indépendante ou de l'IGPN en raison de leur manque de pouvoir de sanction.

Si nous avons déjà vu dans la deuxième partie de ce rapport que les pressions policières en amont et en aval des expulsions sont une véritable politique envers les habitants des bidonvilles et squats, d'autres événements sur l'année 2014 mettent en lumière des violences policières envers les personnes roms ou identifiées comme telles que ce soit sur leurs lieux de vie ou dans l'espace public.

Des intimidations, humiliations, violences et agressions qui visent les Roms

A Ris-Orangis (91), des militants signalent que dès l'installation d'un nouveau bidonville, des policiers sont venus intimider les habitants. Un jeune homme a été emmené au poste de police après qu'il lui a été confisqué son vélo et sa charrette remplie de ferraille. Il a été verbalisé à hauteur de 90 euros et la police a emmené toute la ferraille présente sur le bidonville ainsi que le matériel récolté pour construire des baraques.

Dans une commune de **Seine-et-Marne**, des bénévoles témoignent d'agressions régulières des habitants des bidonvilles de la part de la police municipale : crevaisons de bidons d'eau potable ou des pneus des voitures, usage de gaz lacrymogène. Une plainte a été déposée auprès du commissariat.

Des militants relèvent des arrestations et gardes à vue pour des motifs souvent fantaisistes ou des accusations de vol s'appuyant sur des motifs légers. Par exemple, en sortant de la gare de **Poissy (78)** un couple qui rentrait de Paris a été arrêté. S'ensuit une accusation rocambolesque de vol. Les parents sont menottés devant l'enfant et placés en garde à vue pendant 48 heures alors que l'enfant est confié à un oncle. L'interrogatoire se déroule sans interprète au commissariat. Les policiers ne s'étaient même pas rendus compte que le mari était pakistanais. Ils l'avaient déclaré roumain. C'est l'avocate qui lors de l'entretien avant la comparution immédiate s'est rendue compte de l'erreur et a demandé un interprète pakistanais. Le couple a finalement été acquitté.

En octobre 2014 à **Grenoble**, selon le témoignage de militants de Roms Action, des policiers auraient suivi pour « s'amuser » trois hommes habitant dans un squat qui faisaient de la

149 Quelques exemples : Massy mars 2010 : restriction de la liberté d'aller et venir, les personnes ont été obligées à rester dans un gymnase. Disproportion entre les mesures prises par les forces de police et la situation ; En 2009 expulsions des familles roms hors de tout cadre légal à Saint-Martin-d'Hères (38) ; En 2008 Massy (avis rendu en 2011) : 90 personnes ont été privées de la liberté d'aller et venir en les empêchant de descendre du RER ; En 2007, le Hanul, les fonctionnaires de police ont procédé à de perquisitions illégales ; En 2006 à Aubervilliers manquement au devoir de protection (retard à appeler les secours un homme mort pour noyade).

récupération dans des conteneurs. Après interpellation et contrôle d'identité, les policiers demandent l'adresse de ces personnes et les laissent repartir en précisant qu'il n'y a aucune charge. Les trois hommes repartent chez eux à pied et le fourgon s'arrête à proximité, lorsque les hommes s'approchent de la fenêtre, les policiers auraient envoyé du gaz lacrymogène. Les policiers sont repartis, le SAMU appelé par les hommes, ne s'est pas déplacé.

A **Lyon**, suite à la confiscation par des fonctionnaires de la police municipale des effets personnels d'une famille vivant à la rue (couvertures, vêtements, nourriture, couches, biens de première nécessité), une plainte a été déposée contre X pour vol aggravé de deux circonstances :

- ❖ Vol commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission.
- ❖ Vol commis sur des personnes vulnérables.

Dans la même veine, **le 2 avril 2014, trois agents de police ont été filmés à Paris** en train de déloger une famille du trottoir et de rafler au passage leur matelas, place de la République. Ce n'est pas tant la violence de l'acte que la tranquillité avec laquelle les agents ont agi et la famille réagi. En effet, en regardant la vidéo et le manque de réactivité des uns et des autres (passants, etc.), on observe une forme de banalisation de ce geste. Or, cette confiscation de biens est contestable au regard du droit à la vie privée et familiale et au domicile.

Hors la Rue a également recueilli des témoignages de violences graves parfois subies par des mineurs lors de leurs interpellations. L'un des jeunes, dont le témoignage a été lu devant le Tribunal d'Opinion du 27 juin 2015 identifie plusieurs commissariats. Le récit de ces violences (qui concerne des garçons et des filles) ne s'accompagnant pas de précisions quant aux dates notamment (en errance, ces jeunes peinent à se repérer dans le temps), il est compliqué de soutenir un dépôt de plainte. Les jeunes semblent accepter avec fatalité ces actes, un témoignage rapportant leur ignorance quant à l'illégalité de ces pratiques condamnables. Par ailleurs, aux témoignages de coups, bousculades violentes, s'ajoutent des humiliations et intimidations : un policier a répondu aux menaces d'un jeune de dénonciations des violences au juge, que ce dernier ne croirait jamais un voleur.

Le CNDH Romeurope a été alerté par un témoignage d'un jeune homme sur des actes de violence lors d'une garde à vue sur trois mineures roumaines dans un commissariat du 3^{ème} arrondissement de Paris le 9 août 2014. Il fait état de propos ouvertement racistes et d'actes humiliants. Un des policiers leur aurait crié dessus et aurait feint de tirer sur une des jeunes filles à travers la vitre avec son arme de service. Par la suite, le policier serait entré dans la cellule et aurait fait sortir une des jeunes filles qui avait récemment accouché puisqu'elle tirait son lait dans une bouteille en plastique dans la cellule. L'ayant fait s'asseoir sur un banc entre les deux cellules, le policier aurait essayé de la forcer à boire son propre lait et aurait ensuite frappé la jeune femme. Témoin de ces scènes depuis sa cellule, le jeune homme a tenté d'interpeller les autres policiers. Le policier s'en est pris à lui et l'a menacé. En sortant du Commissariat le jeune homme a recroisé le policier en question, lui a demandé son matricule qu'il a refusé de lui transmettre avec la complicité d'un de ces collègues. La personne qui a assisté à cette scène a tout de suite écrit à l'IGPN. A ce jour, une confrontation a eu lieu entre le témoin et le policier qui a tout nié et aurait justifié avoir été irrité par les adolescentes roumaines qui « pleurent pour un oui ou pour un non ». Le dossier a été transmis au Parquet.

Immobilisme et passivité

Lorsque des Roms ou personnes qui sont identifiées comme telles par les forces de l'ordre souhaitent solliciter leurs services, certains agents se montrent passifs et réticents.

Il est très difficile pour des habitants des bidonvilles et squats, migrants en grande précarité, de porter plainte. On observe les mêmes blocages pour d'autres populations qui se trouvent en situation de vulnérabilité administrative et pour qui la police ne remplit pas souvent sa fonction de protection (femmes étrangères victimes de violences, personnes sans-papiers, victimes de viols, discriminations). Des refus d'enregistrement de plaintes ont pu être observés sur le territoire français. A titre illustratif, une femme rom agressée violemment par un homme sur le marché d'Ivry-sur-Seine a essuyé deux refus avant que sa plainte ne soit enregistrée. Elle s'est présentée une première fois toute seule, une seconde fois accompagnée par un militant. C'est l'intervention du premier adjoint au maire qui a pu débloquer la situation.

La plupart du temps ces pratiques dissuadent les personnes de faire valoir leur droit.

L'institutionnalisation de ces pratiques : deux exemples parlants

- ❖ A Paris (6^{ème} arrondissement), une note interne au commissariat d'arrondissement préconisant de localiser et « évincer systématiquement » les roms présents dans l'arrondissement. Une note interne illégale de la police ordonnant « *dès à présent et jusqu'à nouvel ordre, pour les effectifs du VI^e arrondissement, de jour et de nuit, de localiser les familles roms vivant dans la rue et de les évincer systématiquement* » a filtré dans la presse en avril 2014. Face au tollé qu'a provoqué cette affaire qui met au jour des pratiques clairement racistes, le gouvernement a fait procéder à une rectification de la note rappelant que la République Française n'est pas censée cibler une origine ou une nationalité, réelle ou supposée d'une personne pour effectuer un contrôle de police. Néanmoins des policiers ont fait savoir de manière anonyme que cette pratique n'était en rien surprenante et officialise une pratique courante¹⁵⁰.
- ❖ La formalisation d'un procès-verbal (PV) pré-rempli pour arrêter les mineurs d'Europe de l'Est¹⁵¹. Le 19 avril 2014, Médiapart publie un exemplaire de procès-verbal type pré-rempli ciblant spécifiquement les mineurs « originaires d'Europe centrale ». Encore une fois, bien que cette pratique semble contraire au Code de déontologie de la police et de la gendarmerie, elle fut quotidienne pour les agents de la brigade des réseaux ferrés qui opèrent dans le métro et les gares de Paris. D'après Médiapart, elle fut mise en place jusqu'à l'été 2013. Ce PV incitait les agents à procéder à des contrôles d'identité discriminatoires envers toute personne qui paraissait mineure et originaire de l'Europe de l'Est afin de lutter contre les vols. Un agent témoigne ainsi de l'arrestation d'une quinzaine de jeunes par jour, véritable harcèlement.

150 <http://www.metronews.fr/paris/la-note-sur-les-roms-officialise-tout-simplement-ce-qui-est-officieux/mndo!2FFaYMbdrHHrl/>
151 Article de Médiapart « A Paris un PV pré-rempli pour arrêter les mineurs d'Europe de l'Est » du 19 avril 2014, Louise Fessard



© Eric Brossier

CONCLUSION

Ce rapport d'observatoire du CNDH Romeurope a pour objectif de décrire le plus objectivement possible la situation, durant l'année 2014, des droits des personnes d'Europe de l'Est vivant dans des squats, bidonvilles ou autres lieux de survie en France. Ce rapport d'observatoire est relié au rapport politique du CNDH Romeurope publié conjointement et proposant une lecture plus « politique » des faits observés.

En introduction sont précisées les méthodes et les définitions utilisées au long de cette analyse. Sont d'abord présentées les évolutions législatives tant au niveau européen que national et territorial à l'égard de ces personnes ainsi que les différents acteurs concernés par la thématique. Ces acteurs peuvent être des administrations nationales ou régionales comme des associations ou des collectifs locaux.

Un panorama général de l'accès aux droits dresse la situation des personnes d'Europe de l'Est vivant en squats, en bidonville ou dans d'autres lieux de survie.

Pour le droit au séjour et les mesures d'éloignement, on observe dans les faits une application et une interprétation contestables des principes liés à l'éloignement du territoire, un recours massif et souvent illégal ou abusif aux obligations de quitter le territoire français et un recours massif et contestable à l'enfermement aux fins d'éloignement (rétention administrative).

Pour les droits sociaux et politiques (domiciliation, protection sociale, droit au compte, aide juridictionnelle, inscription sur les listes électorales), on observe une forte inégalité territoriale en termes de domiciliation, et de graves difficultés liées aux expulsions à répétition. Qu'il s'agisse de la domiciliation, d'une ouverture de compte, de l'accès aux aides légales ou facultatives, de l'aide juridictionnelle, un même constat issu des faits : les habitants de bidonvilles sont, plus que d'autres, amenés à devoir développer des stratégies et une énergie énorme pour accéder à leurs droits. Le constat vaut bien sûr également pour les associations qui les accompagnent, les professionnels ou bénévoles passant un temps considérable à essayer de trouver des solutions. En effet pour chacun de ces droits, même lorsque les démarches sont censées être simples et rapides (pour l'ouverture d'un compte bancaire par exemple), les personnes se heurtent soit à des pratiques discriminatoires, soit à une méconnaissance du droit de la part des agents, soit à des procédures complexes et illégales. Cette situation a un impact lourd sur les parcours d'insertion : tant que les personnes ne sont pas domiciliées, ou qu'elles n'ont pas de compte, elles ne peuvent engager d'autres démarches en matière de soins, d'emploi, etc.

En ce qui concerne l'habitat, les bidonvilles s'inscrivent dans une situation générale de mal-logement et de précarité. On y observe un accès limité aux services de base et la destruction de l'habitat lors des expulsions massives sans solutions de relogement. On recense une prise de conscience de certaines collectivités, ayant mené à une « sécurisation » de certains sites. Dans les faits, l'accès au logement et à l'hébergement reste théorique malgré les annonces et les « expérimentations » locales. Le dispositif SIAO est saturé, et remet en cause des principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement. La « mission nationale de résorption des bidonvilles » portée par ADOMA pose de nombreuses interrogations et est limitée dans ses moyens et ses ambitions.

Malgré les contraintes, de nombreuses initiatives intéressantes sont menées dans les territoires par différents acteurs pour améliorer l'hébergement des populations. Cependant, au vu de la diversité des expériences, il semble aujourd'hui indispensable de procéder à une évaluation globale de ces dispositifs.

Pour l'accès à l'emploi, il existe dans les régions des expériences positives de partenariat avec Pôle emploi, les missions locales et les autres acteurs. Elles restent inabouties et inégales selon les territoires. Malheureusement il y a encore trop souvent des pratiques abusives, illégales ou discriminatoires limitant l'accès à l'emploi.

Dans le domaine de l'accès à la santé, on observe de nombreuses pratiques illégales ou abusives, malgré des initiatives intéressantes dans de nombreux territoires. La situation sanitaire de ces populations est extrêmement préoccupante. L'accès à la CMU-DC ou l'AME est difficile. On déplore souvent des refus de soins opposés aux bénéficiaires de l'AME ou de la CMU-C. On note de fortes inégalités territoriales pour l'accès aux soins dans les Permanences d'accès aux soins de santé. Toutes ces difficultés s'ajoutent aux obstacles liés aux représentations et préjugés, ainsi qu'à l'extrême précarité des personnes concernées.

En matière de scolarisation, l'idée selon laquelle les enfants vivant en squats ou en bidonvilles fréquentent peu ou pas l'école du fait d'un manque de motivation, d'intérêt et de capacités d'adaptation est aujourd'hui encore fortement répandue. Pourtant, la réalité est beaucoup plus complexe et les causes de l'irrégularité, voire du décrochage sont plus profondes. Outre des conditions de vie extrêmement précaires dans les bidonvilles, un grand nombre d'obstacles administratifs contribuent à éloigner les familles du droit commun et contraignent la scolarisation ainsi que le maintien de la scolarité des enfants. On note des faibles avancées en termes de droit à la scolarisation, malgré un appareillage existant et efficace quand il est mobilisé. Des chiffres concernant la scolarité de ces enfants restent lacunaires, ce qui manque pour alimenter l'action. Les expulsions sont la première cause de déscolarisation des enfants fréquentant l'école. Il existe toujours une violation grave des droits, car de nombreuses communes refusent de scolariser ces enfants. L'accès reste inégal et de plus en plus complexe aux aides financières pour la scolarisation.

Concernant le champ de la protection de l'enfance, la plupart des enfants en danger restent invisibles aux yeux des institutions qui devraient les protéger. Pour répondre aux situations de danger, on utilise des moyens disproportionnés ou inadéquats. De manière générale on observe un manque crucial de repérage des situations à risques. Pour les mineurs en errance et victime de traite, on constate un déni de protection par une approche uniquement pénale. La protection des majeurs ou mineurs vivant en bidonvilles est un aspect souvent

ignoré ou minoré dans les interventions des différents acteurs. Or, de nombreuses situations demanderaient une mobilisation forte des intervenants de manière coordonnée afin de prévenir ces situations ou d'apporter une protection immédiate et efficace aux victimes.

En ce qui concerne les discriminations subies par ces populations, on déplore qu'elles prennent toutes les formes répertoriées, qu'elles soient directes, indirectes, systémiques ou intersectionnelles. D'autre part le racisme anti-rom reste présent tant dans les propos de responsables politiques que dans les médias et dans les comportements de certaines administrations. On déplore des actes racistes de la part de certains policiers ou de simples citoyens.

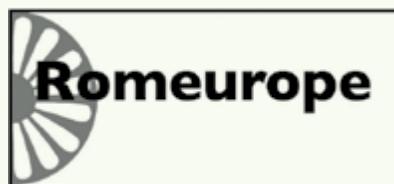
Comme le démontre les nombreuses initiatives locales et expérimentations présentées dans ce rapport, il existe des solutions concrètes et parfois simples à toutes les difficultés décrites. Mais le manque de volonté politique pour les mettre œuvre d'une part, et la mise en place de mesures et actions discriminatoires d'autre part, basées notamment sur des préjugés diffus et généralisés, empêchent l'émergence d'une politique efficace et respectueuse des droits. De ce fait, l'écart entre le droit et les faits se creuse encore, au détriment de populations déjà marginalisées et fragilisées.

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** • **ATD Quart-Monde** • **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 Squats) • **ECODROM** • **EURROM** • **FNASAT-Gens du voyage** • **Habitat-Cité** • **Hors la Rue** • **La Rose des vents** • **LDH** (Ligue des Droits de l'Homme) • **Les Enfants du Canal** - **MDM** (Médecins du Monde) • **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) • **PU-AMI** (Première Urgence-Aide Médicale Internationale) • **Rencontres tsiganes** • **RomActions** • **Romeurope 94** • **Roms Réussite** • **Secours catholique** (Caritas France) • **SICHEM** (Service de Coopération Humanitaire pour les Etrangers et les Migrants) •

Une famille un toit 44.

Et le Collectif Romeurope 92 Sud, le Collectif Romeurope 93, le Collectif nantais Romeurope, le Collectif de soutien aux familles rroms de Roumanie (95), le Collectif Roms des associations de l'agglomération lyonnaise, le Collectif Romyvelines, le Collectif de soutien aux familles rroms de l'agglomération orléanaise, le Collectif Romeurope 77, le Collectif solidarité Roms Lille Métropole, le Collectif Solidarité Roms Toulouse, le Collectif Romeurope de Noisy le Grand, le Collectif Romeurope du Val Maubuée, le Collectif RomParis, l'Inter-collectif Roms Nord-Pas de Calais



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