



le cercle - réfléchir les droits de l'homme
think-tank de la Licra



Note du Cercle

La construction de la citoyenneté européenne et la question Rom



Eric Fassin, sociologue, Hélène Flautre, ancienne députée européenne, Claudia Charles, juriste, Serge Slama, Maître de conférences en droit public et Tommaso Vitale Professeur de sociologie.

Les "Roms", ce sont ces personnes qui vivent dans des bidonvilles à la lisière de nos villes, au sein de l'Union Européenne, et qui sont le plus souvent roumaines ou bulgares. Des associations les décrivent comme assignées à une identité donnée par les discours politique et médiatique. À cette construction stigmatisante en répond une autre, positive et porteuse d'avenir, celle - toujours en cours - de la citoyenneté européenne. Elle qui repose notamment sur le droit de circuler, de séjourner et de travailler sur le territoire d'autres pays, est singulièrement mise à l'épreuve par la manière dont les États membres de l'Union envisagent et traitent les "Roms". Elle procède notamment de la difficulté de concilier un statut juridique fondamental, socle de l'Union politique en devenir, et une problématique bâtie autour d'enjeux socio-économiques et culturels qui aboutit souvent à faire des personnes dites "Roms" des boucs-émissaires dans les territoires où elles sont implantées. C'est cette question de mise à l'épreuve de la construction d'une citoyenneté européenne par le traitement réservé aux "Roms" qui a été débattue à l'occasion d'un débat organisé par le Cercle de la Licra et EuroCité, avec Eric Fassin, Professeur de sciences politiques à l'Université Paris VII, Hélène Flautre, membre du Parti EELV, Claudia Charles, Juriste au GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés), Serge Slama, Maître de conférences en droit public à l'Université d'Evry-Val d'Essonne et Tommaso Vital, Professeur de sociologie à Sciences Po Paris.

Pour Eric Fassin, « la question Rom » ne s'aborde pas comme la question de l'immigration de manière générale. Contrairement aux immigrés présents en France, ce n'est pas le nombre de Roms installés qui semble aujourd'hui poser problème, mais leur présence même. Pour illustrer son propos, il cite deux personnalités politiques françaises. Alors que Brice Hortefeux déclarait en 2012 à propos des immigrés présents sur le territoire français : « quand il y en a un ça va, c'est quand il y en a beaucoup qu'il y a des problèmes ». A l'inverse, sur la question des Roms en France, le député Guy Teissier disait « même s'ils étaient dix, c'est encore trop ».

La politique actuelle sur la question Rom, dénoncée par Eric Fassin, est de créer des problèmes afin que les Roms ne s'installent pas. On assiste en effet à une politique d'auto-expulsion (« *self deportation* »), qui consiste à mettre en place des conditions de vie difficiles, dissuadant les Roms de rester en France. Ceux-ci sont ainsi privés d'un certain nombre de droits sociaux tels que l'hygiène, la médecine, l'accès à l'école ou au vote. A titre d'exemple, les communes, en refusant de mettre en place un ramassage des ordures près des camps de Roms, ou en n'y installant pas de toilettes sèches, contribuent à la dégradation des conditions de vie des Roms et à l'insalubrité des camps. Cette insalubrité, censée décourager les Roms de rester et de s'installer durablement, est ensuite dénoncée par les politiques comme une conséquence de la présence des campements, alors présentée comme menaçant l'ordre public. C'est donc à la fois malgré, et en raison de leur citoyenneté européenne que les Roms subissent autant de discriminations.

Là encore, la situation diffère de celle de l'immigration de manière générale. Alors qu'il est possible de procéder à des expulsions ou à des reconduites à la frontière pour les populations africaines par exemple, les populations Roms font partie de la Communauté Européenne, et ont le droit d'être ainsi sur le territoire français, en vertu du principe de libre circulation. Même si leur présence est donc indésirable pour certains, il n'y a pas de reconduite à la frontière possible. Il faut donc trouver des moyens de les faire partir « d'eux même ».

Les procédures initiées à l'encontre de Brice Hortefeux et de Manuel Valls, pour les propos tenus par chacun à l'encontre des Roms, et l'absence de relais dans les médias de ces procédures, sont à considérer comme la preuve qu'il n'y a aujourd'hui plus de réel clivage politique entre la droite et la gauche sur la question Rom. On assiste en effet à une dépolitisation de la politique de la race, qui relève donc aujourd'hui d'une gestion locale. Le sujet est devenu invisible, et ne fait plus réellement débat. La politique actuelle de la race et la gestion de la question Rom peut enfin être considérée comme une conséquence du néo-libéralisme. Les Roms ne présentent en effet pas suffisamment de « valeur économique » et n'ont « qu'un » poids politique, largement exploité aujourd'hui.

Hélène Flautre affirme que la situation des Roms et la gestion de cette situation par les institutions européenne est une preuve de la capacité de l'Europe à protéger ou pas ses citoyens. Le Parlement européen a en effet commencé à s'intéresser à la question des Roms à partir de juin 2009, et manifeste aujourd'hui une volonté d'engager une vraie stratégie sur cette question. A ce titre, le Parlement pousse la commission européenne à agir, et à prendre des mesures pour améliorer la situation. En 2012, les Roms ont été mentionnés 75 fois au cours des débats au Parlement Européen. Ces débats ont alors permis l'adoption de 5 résolutions spécifiques à la question des Roms. Un suivi régulier des plans d'action nationaux est alors organisé par le Parlement Européen. La Commission européenne avait en effet invité les Etats membres à adopter ou élargir une approche globale de l'intégration des Roms et à approuver toute une série d'objectifs communs relatifs à l'enseignement, l'emploi, la santé et le logement, visant à accélérer l'intégration de ces populations. Les Etats membres présentent donc des stratégies nationales d'intégration des Roms, adaptées à la taille de la population Rom, et relatives aux problèmes spécifiques rencontrés. Le plan d'action français, mis en place pendant le mandat de Nicolas Sarkozy, met l'accent sur l'éducation, l'emploi, la santé et le logement. La lutte contre les discriminations et les propos haineux dont sont victimes les Roms semble cependant minorisée, et ne pas faire l'objet de mesures spécifiques fortes.

L'entrée dans l'Union Européenne de la Roumanie et la Bulgarie le 1^{er} janvier 2007 a été marquée par la mise en œuvre de mesures transitoires, relatives en l'espèce à l'accès au marché du travail pour les populations Roumaines et Bulgares. Si ce type de mesures transitoires est mis en place automatiquement, à chaque nouvelle entrée dans l'Union, les Roms ont ici une fois encore fait l'objet d'une discrimination : originaires majoritairement de Roumanie et de Bulgarie, ils sont les premiers concernés par cette mesure transitoire, même si celle-ci ne les vise pas expressément. Une telle restriction de l'accès au marché du travail n'avait encore jamais été prise pour les nouveaux entrants de l'Union. C'est en outre la première fois qu'une telle mesure transitoire est menée à son terme. En France le préfet Alain Régnier est chargé du suivi et de l'application de la circulaire du 26 août 2012, relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations de campements illicites¹. D'application immédiate, cette circulaire prévoit dans un premier temps que le respect des décisions de justice ne saurait en aucun cas être remis en question lorsque celles-ci ordonnent l'évacuation de campements illicites, si besoin avec le concours de la force publique. La circulaire rappelle également la nécessité de la mise en place de solutions d'accompagnement, possible grâce à une individualisation des dossiers afin d'assurer un traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse sociale.

¹ <http://www.gisti.org/IMG/pdf/norintk1233053c.pdf>

Claudia Charles s'interroge : « *Suffit-il d'être citoyen Européen pour pouvoir séjourner en France ?* ». Il convient de répondre par la négative. Deux conditions sont requises : la possession de ressources suffisantes, comme l'invoquait le préfet de Palaiseau, et le bénéfice d'une assurance maladie. Cela explique ainsi leur présence en centres de rétention administrative. Les roumains et les bulgares font donc l'objet d'un régime particulier.

Lors de leur adhésion en 2007, la Roumanie et la Bulgarie s'étaient vues imposer une période transitoire avant que leurs 30 millions de ressortissants puissent bénéficier de "la liberté de circulation des travailleurs", garantie par l'article 48 du traité européen. La période transitoire a toujours été imposée aux nouveaux pays entrants dans l'Union. Cependant, c'est la première fois qu'elle est appliquée jusqu'à son terme, c'est-à-dire pendant 7 ans. Selon Claudia Charles, la France voulait signifier, par le biais de cette période transitoire, que les citoyens roumains et bulgares sont des « citoyens européens de seconde zone qui ne méritent pas d'accéder aux droits fondamentaux ».

Il y a également un réel problème d'éloignement et d'enfermement des citoyens européens. Les mesures sont prises au nom d'un trouble à l'ordre public qui devrait, en principe, être réservé à des cas particuliers de menace aux intérêts de l'Etat. Or, cette notion est fréquemment utilisée à l'encontre des citoyens européens roumains et bulgares (pour des allégations de vol à la tire, de mendicité agressive, d'escroquerie), s'en retrouvant alors banalisée et portant atteinte aux droits des Roms. La notion d'abus de droit a été introduite par Eric Besson pour éviter aux migrants de revenir sur le territoire français après avoir été reconduits à la frontière. C'est la première fois qu'une telle mesure a été présentée en France.

Selon Serge Slama, il existe un double critère de discrimination : cette politique n'est pas entièrement fondée sur la race, mais également sur le critère de l'origine sociale. En effet, selon lui, « *un Rom riche ne dérange pas tellement* ». Avec la décision « SOS Racisme », la circulaire du 5 août 2010² a été remplacée par la circulaire du 5 septembre 2010. Or, hormis l'effacement du terme de « Rom » elle reste tout autant discriminatoire. Le Conseil Constitutionnel a quant à lui, confirmé la notion d'abus de droit. L'ensemble des juridictions françaises a donc baissé la garde, à l'exception des Autorités Administratives Indépendantes, et notamment du Défenseur des droits et de la CNCDH (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme) qui agissent, notamment, sur la question de la scolarisation des enfants Roms.

La France a plusieurs fois été rappelée, à l'ordre par le Comité Européen des Droits sociaux - organe du Conseil de l'Europe, en charge de l'application de la charte européenne des droits sociaux, il est saisi collectivement et a vocation à rendre des recommandations. Après avoir sanctionné la France en raison de l'accès au logement, des Roms migrants ainsi que des gens du voyage, puis en raison des expulsions par la force des campements Roms, le Comité condamne à nouveau la France en raison de multiples discriminations dans la jouissance de droits sociaux fondamentaux.

² http://www.lecanardsocial.com/upload/illustrationsLibres/Circulaire_du_5août_2010.pdf

Les ressortissants Européens peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français s'ils se voient imputer un abus de droit, précédemment évoqué. La notion d'abus de droit est définie par l'article L.511-3-1 du CESEDA : « (...) Constitue un abus de droit le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ne sont pas remplies. Constitue également un abus de droit le séjour en France dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale ; »

Les objectifs de reconduite à la frontière visent 1/3 des Roms : en moyenne, une personne Rom fait l'objet de mesures d'éloignement une fois par an ou une fois tous les deux ans. Sur les 30 000 reconduites à la frontière, annuelles, entre 12 000 et 13 000 ordonnances de quitter le territoire Français sont rendues à l'encontre de personnes sans papiers. Les reconduites restantes concernent des citoyens européens : c'est pourquoi une interdiction temporaire de retour est envisagée.

Or, pour envisager cette interdiction temporaire de retour, l'identification des Roms est nécessaire : a donc été créé le fichier Oscar ou Outil de Statistique et de Contrôle de l'Aide au Retour. Comme son nom l'indique, ce fichier a été instauré afin d'identifier les bénéficiaires d'une aide au retour. Ce fichier contient les empreintes digitales des dix doigts du bénéficiaire et de ses enfants mineurs âgés d'au moins douze ans, ainsi que leur photographie. En outre, il enregistre d'autres informations relatives aux bénéficiaires telles que leurs coordonnées en France et dans le pays de retour, leur numéro national d'identification, les motifs de la demande ainsi que des informations relatives à la gestion administrative et comptable du dossier de demande d'aide et à l'organisation du voyage. L'identification des populations se fait donc sur des critères clairement discriminatoires. Se pose également le problème des expulsions collectives des Roms. Il n'y a pas d'examen individuel des dossiers : ce sont souvent des formulaires pré-remplis qui sont distribués dans les camps. Cela traduit un réel affaiblissement du contrôle juridictionnel.

Pour conclure, **Tommaso Vitale**, exprime le propos que si certains Etats Européens présentent des dynamiques similaires à celles de la France en termes de politiques locales, la France se démarque des autres pays Européens en raison de l'hostilité et de la haine, qui sont exprimées envers la population Rom. Elle se démarque également des pays tels que l'Espagne, l'Italie ou encore la Suisse, de par le nombre considérable d'expulsions de Roms. On compte environ 15 000 Roms sur le territoire français, au sens des « *habitants de bidonvilles* ». Or, selon Tommaso Vitale, la notion de « Rom » peut revêtir une définition bien « plus européenne », englobant alors près de 400 000 citoyens français tels que les manouches, les roms « *riches et invisibles* », les personnes arrivées après la seconde guerre mondiale.

Février 2013

Les contenus des notes et des entretiens du Cercle de la Licra ne représentent ni les positions du Cercle de la Licra ni celles de la Licra mais nourrissent nos réflexions communes. Ils peuvent en revanche faire l'objet de propositions après discussion au sein du Bureau Exécutif de la Licra et d'un vote au Conseil Fédéral de la Licra.