

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales**

*(Adopté en assemblée plénière le 22 mars 2012)*

1. La CNCDH, qui avait formulé en 2008 des recommandations<sup>1</sup> visant à lutter contre les discriminations dont les « gens du voyage » et les Roms migrants sont victimes en France et à leur garantir l'exercice effectif de leurs droits, a repris ses travaux après l'examen des derniers rapports de la France par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après CERD), en août 2010. Le CERD a en effet invité la France à fournir, dans un délai d'un an à compter de l'adoption de ses observations finales, des informations sur la suite qu'elle aurait donnée à deux recommandations notamment, l'une concernant des « renvois collectifs de Roms dans leur pays d'origine sans le consentement libre, entier et éclairé de tous les individus concernés », l'autre concernant plusieurs questions liées au statut juridique particulier des « gens du voyage » français.
2. Le caractère prioritaire de ces recommandations du CERD est lié au coup de projecteur porté au cours de l'été 2010, en France, sur les « gens du voyage » et les Roms migrants, à la suite notamment du discours prononcé le 30 juillet 2010 à Grenoble<sup>2</sup> par le président de la République. Alors que la CNCDH faisait déjà le constat, dans son étude de 2008, de la parution d'un grand nombre de rapports sur ces questions, émanant notamment des instances internationales des droits de l'homme, cette tendance s'est renforcée depuis l'été 2010, tant au niveau de l'Union européenne, que du Conseil de l'Europe, de l'OSCE ou encore des Nations Unies<sup>3</sup>. Toutes ces publications concourent à mettre en garde, dans un contexte marqué par la montée de manifestations et de violences à caractère raciste envers les Roms, contre les amalgames, le risque de stigmatisation, des pratiques discriminatoires et des violations manifestes des droits de ces personnes, particulièrement les droits économiques et sociaux. En matière d'exercice de leurs droits civiques, la situation des « gens du voyage » y est systématiquement dénoncée, de même que le respect très imparfait de leur mode de vie itinérant, ou supposé tel.

---

<sup>1</sup> [http://www.cncdh.fr/article.php?id\\_article=599](http://www.cncdh.fr/article.php?id_article=599)

<sup>2</sup> A l'occasion de la prise de fonction du nouveau préfet de l'Isère, le président de la République a fait plusieurs annonces sur la lutte contre la délinquance et l'immigration illégale, dont celle du démantèlement des campements illégaux de Roms et de reconduites à la frontières. Ce discours, prononcé quelques jours après des dégradations perpétrées par des « gens du voyage » dans le centre de la France, a contribué à renforcer l'amalgame, dans l'imaginaire collectif, entre des populations aux problématiques très différentes, Roms migrants et « gens du voyage » pour l'essentiel de nationalité française.

<sup>3</sup> On se reportera avec intérêt aux développements consacrés à la situation des Roms et des « gens du voyage » dans le rapport de la CNCDH sur *Les droits de l'homme en France – Regards portés par les instances internationales* pour la période 2009-2011 (pp. 324-327). Cf. également l'étude d'ensemble « Donner un visage humain à la mondialisation » soumise à la Conférence internationale du travail de l'O.I.T. en juin 2012, §773 et suivants, consultable à l'adresse suivante : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174829.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174829.pdf)

3. La France n'a pas répondu dans un document propre aux deux recommandations prioritaires du CERD mais mentionne les « gens du voyage » et les Roms migrants dans le *Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme* (ci-après PNACRA), dont elle avait annoncé publiquement l'élaboration en août 2010 et qu'elle a officiellement présenté le 15 février dernier en Conseil des ministres. Deux pages y sont consacrées à « la législation applicable aux gens du voyage », dans des développements sur l'attention à porter aux spécificités de certaines populations. Le PNACRA renvoie par ailleurs, « de manière distincte de la question des « gens du voyage » », à la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* »<sup>4</sup>, établie en réponse à une demande de la Commission européenne et adressée par la France, à la fin de l'année 2011. Cette stratégie, faisant état du caractère inopérant de la notion de Roms en droit français, traite dans une première partie des « priorités pour toutes les populations marginalisées, y compris lorsqu'elles sont Roms » ; une deuxième partie est consacrée aux « dispositifs spécifiques à destination des « gens du voyage », notamment pour ceux connaissant des difficultés d'exercice de leurs droits, notamment en matière d'éducation, d'accès à l'emploi, aux soins ou au logement.
4. Les travaux de 2008 gardent leur pertinence et la CNCDH invite à s'y reporter, elle entend dans cet avis mettre l'accent sur quelques questions cruciales en matière d'exercice de leurs droits par les « gens du voyage » français et les Roms migrants. Les réponses récentes apportées par la France aux demandes des instances internationales, dans les deux documents susmentionnés, lui en fournissent l'occasion.

### Précisions terminologiques

5. La CNCDH avait retenu dans ses travaux de 2008 les deux termes de « gens du voyage » et de Roms, pour distinguer clairement les problématiques relatives aux personnes de nationalité française d'une part, auxquelles renvoie la catégorie administrative de « gens du voyage », apparue au début des années 1970, et celles relatives aux migrants d'autre part, ressortissants de l'Union européenne pour leur grande majorité. Elle avait cependant mentionné la confusion générale prévalant dans l'emploi de termes servant à désigner de nombreuses catégories de personnes et une grande diversité de situations. En effet, le terme Roms a été officiellement adopté par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour désigner, de manière générique, « diverses populations qui présentent plus ou moins les mêmes caractéristiques, telles que les Sinti (Manouches), Gens du voyage, Kalé, etc. ». Souvent, l'expression de « gens du voyage » est accolée à Roms, comme c'est le cas pour le Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage du Conseil de l'Europe<sup>5</sup>. Le terme de Roms, ou de « gens du voyage » dans le contexte français, renvoie en réalité assez simplement à « un ensemble de petits groupes de traditions, de religions et d'histoires souvent différentes qui s'autodésignent Rom, Gitans, Manouches ou Yéniches » et qui ont pu être regroupés sous l'appellation de « groupes tsiganes »<sup>6</sup>. Malgré la très grande hétérogénéité des situations de ces personnes et de ces groupes, un point commun est celui du rejet social dont ils sont l'objet, qui a justifié leur reconnaissance de « minorité européenne » par les instances européennes et la définition d'un cadre stratégique pour améliorer leur situation.

---

<sup>4</sup> La stratégie française est consultable sur :

[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_france\\_strategy\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_france_strategy_fr.pdf)

<sup>5</sup> Définition sommaire figurant dans le « *Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020* », consultable à l'adresse suivante :

[http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com\\_2011\\_173\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_fr.pdf)

On se reportera avec intérêt au glossaire terminologique du Conseil de l'Europe sur les Roms et les Gens du voyage de décembre 2006 ou à l'ouvrage de Jean-Pierre Liégeois paru en juillet 2010 à la Découverte, *Roms et Tsiganes*

<sup>6</sup> Christophe Robert, *Eternels étrangers de l'intérieur ? Les groupes tsiganes en France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007

6. Le premier groupe, celui des « gens du voyage », réunit des individus qui possèdent pour la très grande majorité la nationalité française et qui ont un mode de vie traditionnel fondé à l'origine sur la mobilité et le voyage, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires. On estime qu'il y a en France environ 500.000 personnes qui peuvent être rattachées au groupe des « gens du voyage »<sup>7</sup>. Au sein de ce groupe plusieurs distinctions s'imposent, qui peuvent être liées soit à l'origine des individus (Pirdé, Yéniches, Sinti-Piémontais, Gitans, Manouches...), soit à la catégorie socioprofessionnelle d'appartenance. Loin d'être homogène, le groupe des « gens du voyage » revêt des réalités sociales et économiques très diverses, certaines familles affrontant des situations de grande précarité, tandis que d'autres ont des conditions de vie relativement plus confortables, du fait de leur activité économique (commerçants, forains, cirques...).
7. Le second groupe, celui des Roms ou Roms migrants, rassemble les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (Roumanie, Bulgarie, pays de l'ex-Yougoslavie) et se reconnaissant comme Roms. Ces populations, sédentarisées avant leur venue en France, fuient les discriminations et les difficultés économiques dont elles souffrent dans leur pays d'origine. Les observations des associations et des comités de soutien conduisent à estimer que leur nombre est stable depuis plusieurs années, de l'ordre de 15 à 20.000 personnes sur l'ensemble du territoire. La grande majorité d'entre eux vient de Roumanie (probablement plus de 90%), de petits groupes de Roms bulgares sont également installés en France, de même que quelques familles en provenance des pays d'ex-Yougoslavie, présentes de façon plus sporadique sur plusieurs départements. Les différents groupes sont principalement représentés en Ile-de-France et dans les grandes villes françaises ou leurs abords (Marseille, Bordeaux, Lyon, Lille, Grenoble...).
8. Les différences de modes de vie, de statut, de droit applicable entre les « gens du voyage » d'une part, et les Roms migrants d'autre part, impliquent de traiter ces deux groupes dans des parties distinctes, en fonction des problématiques qui sont propres à chacun. La CNCDH, bien qu'elle reprenne dans le présent avis, pour des facilités de compréhension, une terminologie usitée, en reconnaît les limites. Au-delà du caractère impropre de l'expression « gens du voyage », la référence aux Roms comporte un risque de catégorisation de ces populations, qu'au motif légitime de lutter contre les discriminations dont elles sont victimes, on risque de catégoriser et d'assigner dans des identités prédéterminées. A ce titre, on peut regretter que la « *Stratégie du Gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » entretienne une réelle confusion quant à la définition des populations concernées. Cette dernière ne tient pas compte de l'hétérogénéité des populations elles-mêmes et ne montre aucun élément de convergence, notamment sur les questions de discriminations ou de précarité et des problèmes qu'elles posent quant à l'accès au droit (problématiques pourtant retenues par la Commission européenne dans sa communication de mai 2011).

\*\*\*

### **Les questions relatives aux « gens du voyage »**

9. Dans ses recommandations finales d'août 2010, le CERD faisait état de sa grande préoccupation quant aux difficultés rencontrées par les « gens du voyage », « notamment eu égard à la liberté de circulation, à l'exercice du droit de vote ainsi qu'à l'accès à l'éducation et à un logement décent ». Le Comité mettait notamment l'accent sur l'incomplète mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 dite « loi Besson » en matière d'aménagement d'aires d'accueil et sur l'obligation légale faite aux « gens du voyage » de se munir d'un titre de

---

<sup>7</sup> Cette estimation est obtenue à partir des données relatives aux détenteurs de titre de circulation. Il faut noter que tous les « gens du voyage » n'en détiennent pas nécessairement, dès lors qu'ils ont une résidence fixe. Seules 100 à 150.000 personnes seraient en situation de réelle mobilité pendant la période scolaire (septembre – mai) ; certaines personnes n'auraient un mode de vie itinérant que pendant les mois d'été (juin – août).

circulation à renouveler périodiquement. Le comité invitait « instamment [la France] à assurer aux « gens du voyage » l'égalité de traitement eu égard au droit de vote et à l'accès à l'éducation. [Il recommandait] la mise en œuvre accélérée de la loi Besson de manière à ce que la question des aires illégales de stationnement ne se pose plus. Le Comité [recommandait] également d'abolir les titres de circulation des « gens du voyage » de manière à garantir une égalité de traitement entre tous les citoyens [français]. »

10. La CNCDH avait en 2008 dénoncé les atteintes portées à l'exercice des droits civils et politiques, notamment la liberté d'aller et venir, celle de s'installer et celle de s'inscrire sur les listes électorales, ainsi que les atteintes portées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, qu'il s'agisse des discriminations subies sur le marché du travail, des atteintes au droit à l'éducation liées aux problèmes de stationnement et de l'ineffectivité du droit au logement.

### 1. Droits civils et politiques

11. Elle se félicite par conséquent que le PNA reprenne à son compte certaines propositions formulées par le sénateur Pierre Hérisson dans son rapport remis au Premier ministre en juillet 2011<sup>8</sup>, notamment la **suppression des titres de circulation** – « dépassés alors que de plus en plus de personnes, qui n'appartiennent pas nécessairement au monde du voyage, vivent en caravane » – et **l'alignement sur le droit commun des conditions d'inscription des « gens du voyage » sur les listes électorales**. **La CNCDH recommande cependant que la mise en œuvre de ces recommandations se fasse dans les meilleurs délais et dénonce avec force le fait qu'une mesure aussi discriminatoire que l'obligation pour les « gens du voyage » d'être détenteurs d'un titre de circulation spécifique qu'ils doivent faire viser fréquemment par les autorités de police ou de gendarmerie, subsiste encore.**
12. Pour ce qui est du **droit de vote**, elle rappelle qu'une proposition de loi visant à abroger la loi du 3 janvier 1969 a été rejetée en janvier 2011 au motif que les conclusions d'une mission d'information sur la législation relative aux « gens du voyage » étaient sur le point d'être publiées<sup>9</sup> ; les propositions de cette mission d'information ont été à leur tour mises en attente de la publication du rapport du sénateur Hérisson. Il serait choquant que l'évolution de la législation n'aboutisse pas rapidement alors même qu'un consensus est acquis, que la France a été condamnée à deux reprises, en décembre 2007 et octobre 2009, par le Comité européen des droits sociaux, et que le Défenseur des droits, dans une de ses premières décisions en décembre 2011, a lui-même dénoncé « l'entrave directe et excessive » de l'accès au droit de vote des « gens du voyage » et « cette discrimination directe à l'encontre des « gens du voyage » dans l'accès à l'un des droits les plus élémentaires du citoyen, le droit de vote, fondement essentiel d'une société démocratique »<sup>10</sup>.
13. Dans ses propositions, le sénateur Hérisson s'est prononcé pour un maintien de la commune de rattachement au motif que ce dispositif, qui produit les effets attachés au domicile, permet aux « gens du voyage » d'exercer leurs droits et devoirs civiques. La procédure de domiciliation prévue dans la loi DALO, qui produit les mêmes effets, n'est pas jugée satisfaisante du fait de son caractère facultatif. Le rapport du sénateur Hérisson prône également le maintien de la limite du nombre de « gens du voyage » rattachés à une même commune à 3% de sa population recensée.

---

<sup>8</sup> Hérisson Pierre, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*, rapport au Premier ministre, juillet 2011.

<sup>9</sup> Quentin Didier, *Bilan et adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage*, Rapport d'information, Assemblée nationale, mars 2011

<sup>10</sup> Défenseur des droits, Décision n° R – 2011 – 11, citant notamment les délibérations de la HALDE restées sans réponse et le rapport spécial publié au Journal officiel le 17 octobre 2009

14. La CNCDH avait déjà souligné le caractère particulièrement stigmatisant de la mention d'une commune de rattachement sur les papiers d'identité. **Elle réitère sa recommandation de ne pas faire apparaître le seul nom de la commune de rattachement sur les papiers d'identité délivrés aux « gens du voyage » mais une adresse complète, qui limite le risque de stigmatisation, comme le propose d'ailleurs le sénateur Hérisson. Elle regrette cependant que les propositions de modification de la loi de 1969 faites par le sénateur Hérisson soient restées au milieu du gué, que le principe de la commune de rattachement ait été maintenu, ainsi que le quota de 3% dont elle avait demandé la suppression en 2008.**

## 2. Droits économiques, sociaux et culturels

15. La question de l'**habitat des « gens du voyage »** et de l'exercice de leur **droit au logement et au stationnement temporaire** ne se réduit pas à la seule mise en œuvre accélérée de la loi Besson, que demande avec raison le CERD, et ce pour plusieurs raisons : l'aménagement des aires d'accueil prévues dans les schémas départementaux doit en effet être poursuivi pour répondre aux pratiques itinérantes d'une partie des « gens du voyage » et atteindre l'objectif quantitatif fixé initialement. Cet objectif ne peut cependant pas faire l'économie d'une dimension qualitative alors que se développe, de la part d'une grande partie des « gens du voyage », une très grande intolérance aux conditions d'accueil qui leur sont imposées. L'aménagement des aires d'accueil temporaires ne répond par ailleurs pas aux besoins d'ancrage local des « gens du voyage » semi-sédentaires ou en cours de sédentarisation sur des « terrains familiaux » dont l'aménagement est encore aujourd'hui anecdotique. A ce titre, la loi sur le droit au logement opposable, dite loi « DALO » devrait s'appliquer aux familles du voyage qui souhaitent se sédentariser, en leur permettant de bénéficier – dans le cadre de cette loi – de l'aménagement de leur terrain familial. En outre, la prise en compte des besoins d'habitat pour les « gens du voyage » doit figurer dans la planification budgétaire des financements de logement social.
16. La CNCDH avait consacré de longs développements dans son étude de 2008 aux réticences politiques à l'application de la loi Besson et aux atteintes portées au droit au logement des « gens du voyage », qui restent entièrement d'actualité. La mise en œuvre de la loi Besson reste encore très partielle et s'est même ralentie. Il est utile de rappeler en outre qu'elle ne s'applique pas aux petites communes rurales. La CNCDH ne peut que rappeler ses recommandations alors que l'interdiction de stationner sur la plus grande partie du territoire est devenue la règle pour les « gens du voyage », que les facilités d'expulsion se sont renforcées et que la pénalisation du stationnement irrégulier a été fâcheusement instituée.
17. En ce qui concerne le stationnement temporaire des caravanes sur un terrain situé dans une commune ne possédant pas d'aire de stationnement et n'appartenant pas au propriétaire de la caravane, la loi n°2003-239 du 18 mars 2003, dans son article 53, l'a érigé en délit (art. 322-4-1 du Code pénal). Ainsi là où, antérieurement, le juge judiciaire était saisi et pouvait, après avoir entendu les intéressés, donner un délai avant l'expulsion du terrain, les gendarmes peuvent intervenir immédiatement l'infraction constatée et saisir les véhicules automobiles. La question de l'opportunité du maintien de cette loi de 2003 à l'effet brutal et ne permettant pas l'intervention d'un juge avant l'exécution de la mesure d'expulsion, mérite d'être posée (et devrait faire partie de la réflexion mentionnée au paragraphe précédent).
18. La mention, dans la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* », d'une « politique ambitieuse » en matière de logement est dans ce contexte pour le moins inappropriée, alors que moins de la moitié des aires d'accueil prévues ont été réalisées à ce jour et que le pouvoir des préfets de se substituer aux communes pour la réalisation de ces aires n'est que très rarement utilisé. L'enquête menée en 2009 et 2010 par l'Association Nationale des Gens du Voyage Catholiques (ANGVC) est à ce titre éclairante : une première partie de l'enquête portait sur les interdictions générales et absolues de stationnement sur les

territoires communaux, hors des aires d'accueil aménagées, qu'il s'agisse de terrains appartenant ou n'appartenant pas aux «gens du voyage» ; une deuxième partie de l'enquête portait sur l'utilisation par les préfets des outils informatifs et coercitifs à disposition pour la prise en compte effective de l'habitat mobile permanent. Les conclusions de l'ANGVC tendent à constater « une attitude généralisée des communes [...] d'ignorer ou d'interdire sur toute l'étendue de leur territoire le mode d'habitat mobile permanent des gens du voyage, [...] confortés par le mutisme ou l'inefficacité des services de l'Etat. »

19. La CNCDH recommande par conséquent à nouveau que **les préfetures assurent leur mission d'accompagnement des collectivités en matière de mise en œuvre de la loi Besson**, par la réquisition de terrains si nécessaire, et qu'elles exercent par ailleurs un véritable contrôle des documents d'urbanisme dans lesquels la caravane comme mode d'habitat est trop peu souvent reconnue et le plus souvent interdite sans motivation précise.
20. La CNCDH s'associe aux recommandations du rapport du sénateur Hérisson en ce qui concerne la gestion des aires d'accueil, l'harmonisation des règlements intérieurs, leur localisation et la nécessité de respecter en matière d'aménagement de ces aires des normes de confort assurant un logement décent. Plusieurs auditions ont confirmé que la variété des tarifs pratiqués excluait de certaines aires des familles aux revenus modestes, que leur localisation dans des zones de relégation des communes et les restrictions apportées à leur accès la nuit et les week-ends notamment dissuadent beaucoup de voyageurs de s'y arrêter.
21. Le désir **d'ancrage territorial** d'une partie des « gens du voyage » est aujourd'hui une question essentielle à laquelle les réponses sont encore très insuffisantes. La CNCDH renvoie aux analyses du rapport du sénateur Hérisson et de la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » sur la nécessité, pour l'Etat, de soutenir les opérations d'habitat adapté complémentaire des aires d'accueil temporaire, désignés sous le terme générique de « terrains familiaux ». A l'heure actuelle, le nombre de places en terrain familial financé est très faible, ce qui explique notamment l'installation de « gens du voyage » sur des terrains dont ils sont propriétaires, le plus souvent situés en zone non constructible et dont l'occupation pose des questions inédites, d'accès aux fluides notamment, eau et électricité.
22. La CNCDH attire l'attention sur la Décision n°2011-84 du 1<sup>er</sup> décembre 2011 du Défenseur des droits, saisi de la question de la protection de l'accès à l'eau et à l'électricité pendant la période hivernale, en faveur des personnes vivant en caravane sur un terrain dont ils sont propriétaires et situé en zone non constructible. Si les saisines émanent notamment de « gens du voyage », elles « se rapportent à une problématique plus large qui concerne toutes les personnes dont la caravane constitue l'habitat permanent, qu'ils soient ou non sédentaires ». En se fondant sur la protection dont bénéficient les familles sédentaires<sup>11</sup>, le Défenseur des droits soulève le paradoxe de l'absence de protection « des personnes qui vivent en caravane, sur un terrain leur appartenant, et qui n'ont pas d'impayés », alors même que « l'habitat non sédentaire, qu'il soit choisi ou subi, implique obligatoirement des conditions de vie plus précaires, qui s'amplifient à l'arrivée de l'hiver ». Mentionnant les solutions pragmatiques trouvées dans de très nombreuses communes de France, le DDD « recommande qu'un dispositif de trêve hivernale [...] soit mis en œuvre en faveur des personnes vivant en caravane sur un terrain dont ils sont propriétaires ».
23. La CNCDH recommande par ailleurs que la loi SRU tienne davantage compte des spécificités de l'habitat des « gens du voyage » et que la prise en compte de la mixité de l'habitat

---

<sup>11</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité consacre le droit de tous à l'électricité, la loi du 30 décembre 2006 (n°2006-1772) sur l'eau et les milieux aquatiques consacre l'existence d'un droit à l'eau pour tous, le Code de l'action sociale et des familles (art. L.115-3) interdit l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars.

progressive. Elle n'est pas favorable aux propositions d'inclure dans les 20% de logement social des habitats en caravane, qui doivent rester un mode d'habitat choisi et non imposé pour des raisons économiques ou de pénurie de logements.

24. La CNCDH souhaite qu'une réflexion, absente pour l'instant des différents travaux parlementaires, soit menée et aboutisse sur la reconnaissance de la caravane comme un véritable logement, avec les aides afférentes (aides au logement, prêt spécifique, fonds de solidarité logement des Conseils généraux), dans les cas où le fait de vivre en caravane relève bien d'un choix non contraint.
25. En matière d'**accès à l'éducation**, les personnes auditionnées s'accordent à considérer que l'inscription d'enfants voyageurs dans les écoles s'est améliorée depuis les travaux de la CNCDH en 2008 et que la délibération de la HALDE relative au refus d'inscription d'enfants du voyage<sup>12</sup> a joué un rôle positif dans cette évolution. Des difficultés d'accès à la cantine scolaire, par application du tarif le plus élevé à des familles n'ayant pas leur domicile sur la commune, ont été mentionnées par les personnes auditionnées et, si elles ne sont pas à proprement parler des refus d'inscription, peuvent y être comparées et portent une atteinte grave à la scolarisation effective des enfants du voyage. D'autres problèmes demeurent, notamment pour ceux des « gens du voyage » qui sont assignés à l'itinérance du fait de l'absence de places en nombre suffisant dans les aires d'accueil ou qui vivent dans des conditions de grande précarité. A cela s'ajoutent des sentiments de méfiance de la part des « gens du voyage » à l'égard de l'institution scolaire qui constituent autant d'obstacles à un accès effectif à l'éducation. Les processus d'évitement du collège notamment, assez généralement observés, méritent une attention particulière à laquelle le ministère de l'éducation nationale semble acquis. La CNCDH encourage les initiatives mises en œuvre dans certains collèges, avec l'appui du ministère, pour que soit accueillis les jeunes voyageurs en tenant compte de l'itinérance – pour assurer la continuité scolaire – tout en favorisant la mixité sociale. Par ailleurs, les enseignants devraient être formés à la connaissance et à la compréhension des populations nomades afin de contribuer à pacifier les relations entre sédentaires et nomades, à dépasser les clichés et la peur ancrés de part et d'autre et ainsi permettre aux enfants d'étudier ensemble dans de bonnes conditions.
26. La CNCDH aurait souhaité que la proposition du rapport Hérisson d'imposer dès le primaire la double inscription, à la fois dans un établissement scolaire et au Centre National d'Enseignement à Distance (CNED), soit reprise dans le PNA et dans la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* ». Au-delà des résultats produits par les dispositifs existants, l'enjeu de cette double inscription est celui de **faire entrer la scolarisation des enfants du voyage dans le droit commun par le biais de la fréquentation régulière d'un établissement scolaire**<sup>13</sup>. Cette double inscription conserve toute sa nécessité au collège. Elle rappelle également que la localisation des aires d'accueil conditionne largement l'effectivité de la scolarisation et que la proposition d'inscrire dans les schémas départementaux la nécessité de localiser les aires d'accueil à proximité des services publics relève de l'évidence. Elle souligne enfin qu'une scolarisation dès la maternelle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire et que des efforts particuliers doivent être faits dans ce sens.
27. La France reconnaît dans les « gens du voyage » une catégorie administrative, construite à partir du mode de vie itinérant auquel s'attache un statut juridique particulier. On constate d'une part que la reconnaissance du droit à l'itinérance est toute relative aujourd'hui, d'autre part que malgré le refus de voir dans les « gens du voyage » autre chose qu'une catégorie

---

<sup>12</sup> HALDE, délibération n° 2009-232 du 8 juin 2009

<sup>13</sup> Le ministère de l'Éducation nationale n'a pas encore réglé la traduction juridique de cette proposition dont l'esprit est bien que les élèves soient fortement incités à fréquenter un établissement scolaire même s'ils sont inscrits au CNED.

administrative, ils sont très clairement victimes de discriminations fondées sur l'origine (Cour de Cassation, 28 novembre 2006, Maire de Brangues). En conséquence, la CNCDH **demande la suppression de cette catégorie particulièrement stigmatisante pour les populations qu'elle désigne.**

28. Il est permis d'espérer qu'une prise de conscience progressive fera aboutir les revendications relatives aux droits civils et politiques et à la reconnaissance de l'habitat en caravane, d'autres questions restent entières et devraient faire l'objet d'une consultation systématique des populations concernées afin de s'assurer au maximum de leur pertinence et d'évaluer avec elles les avancées (mixité de l'habitat, accès au logement social, formation professionnelle, validation des acquis de l'expérience, etc.).
29. Parallèlement aux questions garantissant l'accès aux droits, il est indispensable d'engager une lutte contre les discriminations. La lutte contre ces discriminations d'ordre ethnique, culturel ou social subies par les « gens du voyage », dont l'originalité est d'être largement acceptées et banalisées par la société (le traitement différencié du droit commun y contribuant), et qui les obligent à adopter des stratégies de « débrouille » perpétuant une défiance réciproque et du rejet, est incontournable.

\*\*\*

### **Les questions relatives aux Roms migrants**

30. Lors de l'examen des derniers rapports présentés par la France, le CERD s'est inquiété « de la montée des manifestations et des violences à caractère raciste envers les Roms sur le territoire de l'État partie » et « d'informations [faisant] état de ce que des Roms ont été renvoyés de manière collective dans leurs pays d'origine, sans que n'ait été obtenu le consentement libre, entier et éclairé de tous les individus concernés. » Par ailleurs, le Comité s'est montré préoccupé « par la situation difficile des membres de la communauté Rom quant à l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels ». Il invite donc le gouvernement « à œuvrer à travers des solutions pérennes au règlement des questions relatives aux Roms sur la base du respect plein et entier de leurs droits de l'homme » et « à garantir l'accès des Roms à l'éducation, à la santé, au logement et autres infrastructures temporaires dans le respect du principe d'égalité et de prendre en considération à cet égard la Recommandation Générale No. 27 (2000) du Comité sur la discrimination à l'égard des Roms. »
31. La CNCDH entend donc aborder dans le présent avis deux questions qui retiennent plus particulièrement l'attention des instances internationales, le CERD, mais aussi l'ECRI et la Commission européenne : les atteintes au droit de séjour et à la liberté de circulation (1) et les atteintes portées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (2).

#### **1. Droit de séjour et liberté de circulation**

32. Les Roms présents sur le territoire français viennent pour une très large part de Roumanie, et dans une moindre mesure de Bulgarie. Ils sont donc, depuis le 1er janvier 2007, citoyens de l'Union européenne et à ce titre bénéficient du droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, en vertu des dispositions de la directive 2004/38/CE<sup>14</sup>. Toutefois, ce droit

---

<sup>14</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. La liberté de circulation est également consacrée par l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par l'article 45 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

La directive précise que la liberté de circulation des citoyens européens et des membres de leur famille ne peut être limitée que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 1-c). En deçà d'une période de trois mois, les ressortissants communautaires peuvent séjourner dans un Etat membre sans



peut-être remis en cause si le ressortissant communautaire ne satisfait pas aux conditions de séjour énoncées par la directive ou s'il présente une menace pour l'ordre public, l'Etat membre d'accueil peut alors ordonner une mesure d'éloignement du territoire. En vertu du droit communautaire, cette mesure doit être une mesure individuelle, devant faire l'objet d'un examen personnalisé et d'une motivation conforme aux dispositions relatives au droit de séjour. En France, au-delà des limitations prévues par la Directive, plusieurs dispositions législatives ou réglementaires viennent limiter le droit au séjour des ressortissants roumains et bulgares, et dans les faits des Roms.

- Les mesures transitoires

33. Conformément aux traités d'adhésion à l'Union européenne, des dispositions transitoires peuvent être mises en place par les Etats membres s'ils considèrent que leur marché du travail est menacé, et ce pour une période pouvant durer jusqu'à sept ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. En vertu de ces dispositions, pour obtenir un titre de séjour en France, au-delà d'une période de trois mois, les Roumains ou Bulgares doivent trouver un emploi et obtenir une autorisation de travail. Les demandes d'autorisation de travail doivent être effectuées par les futurs employeurs, qui doivent de plus payer une taxe à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont le montant varie en fonction de la durée d'embauche et du salaire. Dans sa délibération 2009-372 du 26 octobre 2009, la HALDE notait que ces mesures sont « de véritables freins à l'emploi [qui] peuvent inciter les Roms à travailler illégalement et à mendier ». Par ailleurs, ces mesures empêchent, *de facto*, les Roms de satisfaire aux conditions d'emploi ou de ressources nécessaires à l'obtention d'un titre de séjour. **Ces mesures, certes légales, présentent donc un caractère discriminatoire**, dès lors qu'elles se prolongent dans le temps, puisqu'elles limitent l'accès au séjour de certains citoyens européens, en fonction de leur nationalité.

- Le motif de la charge déraisonnable

34. Ne pouvant que très rarement exercer une activité professionnelle régulière en France, les Roms roumains ou bulgares désireux de demeurer sur le territoire, doivent remplir deux conditions cumulatives : disposer de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale et disposer d'une assurance maladie. C'est essentiellement la notion de charge déraisonnable qui est invoquée par les préfetures pour motiver les obligations de quitter le territoire (OQTF) visant les populations Roms.

35. Or ce motif d'éloignement dans le cas des Roms roumains ou bulgares est **très contestable au plan de sa légalité au regard des textes et de la jurisprudence européens** qui en font un argument très contraignant pour l'Etat qui l'invoque. En effet, la directive 2004/38/CE précise que le seul fait de recourir au système d'assistance sociale n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement (considérant 16). La Commission européenne a par ailleurs confirmé l'usage très limité de ce motif rendu possible par la directive en rappelant que d'une part « seule la perception de prestations d'assistance sociale peut être considérée comme pertinente pour déterminer si l'intéressé représente une charge pour le système d'assistance sociale ; d'autre part, qu'avant de déterminer si l'insuffisance des ressources et la perception de prestations sociales constituent une charge déraisonnable, il revient à l'administration de procéder à une appréciation de la proportionnalité de cette charge au regard des trois critères

---

autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité (article 6). Pour des séjours de plus de trois mois, la directive dispose que, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, a le droit de séjourner dans un autre Etat membre s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :

- s'il exerce une activité professionnelle;
- s'il dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat d'accueil ;
- s'il suit des études (y compris une formation professionnelle) (article 7).

définis par la directive : le durée, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée<sup>15</sup>. » Or de fait, **la France ne satisfait pas à cette exigence d'évaluation**. Les constats des associations tendent à montrer que l'instruction individualisée de la situation des personnes est rarement conduite, le seul fait de vivre en squat ou en bidonville est considéré comme une preuve établissant le motif de la charge déraisonnable, et les Roms roumains ou bulgares, qui pour la très grande majorité ne bénéficient d'aucune prestation sociale, sont frappés de mesures d'éloignement sans que celles-ci ne respectent les exigences procédurales du droit communautaire.

36. Il convient d'ajouter que la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité introduit la possibilité pour l'administration de prendre des mesures d'éloignement à l'encontre des ressortissants communautaires sur le fondement d'une absence de droit au séjour, y compris lorsque cette absence de droit au séjour vise les citoyens européens présents en France depuis moins de trois mois, au motif qu'ils constitueraient une charge déraisonnable pour l'Etat d'accueil. **Pour des séjours de moins de trois mois, cette disposition apparaît contraire aux exigences du droit communautaire**<sup>16</sup>. Le fait de perdre son droit au court séjour (inférieur à 3 mois) pour le motif de la charge déraisonnable que représenterait le ressortissant communautaire pour le système d'assistance sociale de l'Etat d'accueil paraît ne pas pouvoir se réaliser dans les faits. En effet, la Cour de Justice « admet une certaine solidarité financière des ressortissants de cet État avec ceux des autres États membres, notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire »<sup>17</sup>. D'autre part, comment imaginer qu'une personne, présente depuis moins de trois mois, représente une telle charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, d'autant plus que l'accès aux prestations telles la CMU, l'AME, le RSA ou encore l'AAH est soumis à une condition de résidence sur le territoire français de plus de trois mois.

• Le motif du trouble à l'ordre public

37. Si l'atteinte à l'ordre public peut motiver une mesure d'éloignement en droit communautaire, c'est sous réserve qu'elle respecte les exigences de l'article 27 de la directive 2004/38/CE<sup>18</sup>. Par ailleurs, en dehors de la définition matérielle de l'ordre public, des garanties procédurales spécifiques doivent encadrer de telles mesures d'éloignement<sup>19</sup>. A la lumière du droit communautaire applicable en l'espèce, il semble que les mesures d'éloignement du territoire

---

<sup>15</sup> Communication de la Commission au Parlement et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 2009

<sup>16</sup> Dans son avis n° 315441 du 26 novembre 2008, le Conseil d'Etat évoquait la possibilité de fonder une mesure d'éloignement au motif de l'insuffisance, alors même que l'intéressé n'est pas encore effectivement pris en charge par le système d'aide sociale, seulement en ce qui concerne les ressortissants qui séjournent en France depuis plus de trois mois.

<sup>17</sup> CJCE 20 septembre 2001, Aff.-184/99, GRZELCZYK. Même si cette jurisprudence porte sur une directive « séjour » antérieure à la directive 2004/38, le raisonnement demeure identique dans la mesure où cette dernière se borne à refondre les anciennes en y intégrant la jurisprudence de la Cour.

<sup>18</sup> A savoir :

- l'existence « d'une menace réelle, actuelle, et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société »,
  - le principe de proportionnalité,
  - le fondement de la décision « exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné ».
- La directive précise que « l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures. ».

<sup>19</sup> La décision d'éloignement « est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets » (article 30-1).

« Les motifs précis et complets d'ordre public » sont portés à la connaissance des intéressés (article 30-2) qui « ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil » pour attaquer une décision prise à leur encontre (art. 31-1). Sauf en cas d'urgence, ce délai « ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification » (art. 30-3).

ainsi motivées doivent demeurer bien plus exceptionnelles que celles prises sur le même fondement pour les ressortissants d'Etats tiers ; la liberté de circulation ainsi que la citoyenneté européenne étant deux libertés fondamentales davantage consacrées et protégées.

38. De nombreux acteurs de terrain et associations ont fait part à la CNCDH du fait que les préfetures notifient des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) au titre d'une menace grave à l'ordre public **sans satisfaire aux exigences du droit communautaire**. La CNCDH constate que dans les cas où les personnes parviennent à déposer un recours, les tribunaux annulent généralement ces mesures, jugées disproportionnées, motivées par le vol à l'étalage, le vol de vêtements, de robinetterie, de câbles, la conduite en état d'ivresse, le racolage<sup>20</sup>... Concernant l'occupation illégale de terrain, également souvent invoquée, la Cour administrative d'appel de Versailles a estimé, en juillet 2009, que **la simple occupation illégale, en l'absence de circonstances particulières et même s'il est fait état d'atteintes à la salubrité publique, « ne suffit pas à elle seule à caractériser l'existence d'une menace à l'ordre public »**<sup>21</sup>.

• Le séjour constitutif d'abus de droit

39. Le deuxième alinéa de l'article L.511-3-1 du CESEDA<sup>22</sup>, créé par l'article 39 de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, dispose que l'administration peut prendre une mesure d'éloignement du territoire français à l'encontre des ressortissants communautaires dont le séjour serait constitutif d'un « abus de droit »<sup>23</sup>. Ce nouveau fondement aux mesures d'éloignement semble juridiquement contestable et, en tout état de cause, matériellement complexe à mettre en œuvre. En effet, l'on comprend mal de quel avantage pourrait bénéficier un ressortissant communautaire qui choisirait d'effectuer de nombreux allers-retours entre la France et son pays d'origine, en conservant donc le « non-statut » de résident en France depuis moins de trois mois.<sup>24</sup>

40. Depuis le décret du 26 octobre 2009 portant création du fichier « OSCAR »<sup>25</sup>, les ressortissants communautaires effectuant des allers-retours entre la France et leur pays d'origine ne peuvent plus bénéficier de l'aide au retour humanitaire à plusieurs reprises, leur photographie et leurs empreintes digitales étant recensées dans ce nouveau fichier. Par ailleurs s'agissant de l'exercice de la liberté de circulation - liberté fondamentale - toute atteinte portée doit l'être de manière très restrictive, encadrée et précisément définie. Or, si la directive 2004/38/CE évoque également rapidement la notion d'« abus de droit », elle semble la cantonner à des cas rares, notamment de fraude. Dans son considérant 28, comme dans son article 35, elle illustre cet abus et cette fraude par les mariages de complaisance. Ainsi, le contenu extensif de la notion telle que définie par la loi semble être, lui, une violation des

---

<sup>20</sup> Voir les décisions du tribunal administratif de Lyon n° 0704325 du 29 juin 2007, n° 0701326 du 6 Mars 2007, n° 0700541 et n° 0700542 du 2 février 2007 ; les décisions des tribunaux administratifs de Rennes n°0803460 du 8 août 2008 et de Nantes n°073176

<sup>21</sup> CAA Versailles 15 juillet 2009, Préfet du Val d'Oise, n°08VE03042

<sup>22</sup> Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile

<sup>23</sup> Aux termes de cet article, l'abus de droit peut être constitué par :

- « 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 de plus de trois mois ne sont pas remplies » ;
- Le fait de séjourner « en France dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale ».

<sup>24</sup> D'un point de vue juridique, l'interdiction d'abus de droit est un principe général du droit de l'union européenne, lequel consiste en « la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation communautaire en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention », voir CJUE, 14 décembre 2000, *Emsland-Stärke*, affaire C-110/99.

<sup>25</sup> Décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration

articles 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et 6 de la directive 2004/38/CE.

41. Enfin, ce nouvel outil juridique offrant une possibilité supplémentaire de fonder des décisions d'éloignement semble particulièrement peu aisé à mettre en œuvre concrètement. En effet, il appartiendra à l'administration de prouver, d'une part, que les ressortissants sont présents en France depuis moins de trois mois. Mais il lui appartiendra aussi de prouver, d'autre part, qu'ils effectuent de tels allers-retours « dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour de plus de trois mois ne sont pas remplies » ou bien dans celui « de bénéficier du système d'assistance sociale ». Or, sur ce dernier point et ainsi qu'il l'a été mentionné plus haut, il est difficile, compte tenu du droit interne, de bénéficier du système d'assistance sociale (en dehors de l'hébergement d'urgence et d'aides facultatives ponctuelles) lorsque l'on réside depuis moins de trois mois sur le territoire français.

42. Aussi, il paraît malaisé d'expliquer l'utilité et l'opportunité de telles dispositions - juridiquement fragiles et concrètement peu efficaces - si ce n'est par la tentative de stigmatiser certains ressortissants communautaires, ceux les plus concernés par les allers-retours entre la France et leur pays d'origine, ceux dont l'absence de ressources fait craindre qu'ils viennent uniquement pour bénéficier du système d'assurance sociale : en d'autres termes, les Bulgares et les Roumains au premier rang desquels, certainement, les Roms.

- Les mesures d'éloignement du territoire (OQTF et APRF)

43. Au-delà des motifs invoqués pour notifier les mesures d'éloignement - dont la disproportion ou la non conformité avec le droit communautaire ont été dénoncées ci-dessus – il convient de souligner la **multiplicité des irrégularités de procédure les concernant**.

44. **Les expulsions collectives d'étrangers sont prohibées** par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 19-1 de la Charte européenne des droits fondamentaux. Par ailleurs, en vertu de la directive 2004/38/CE, **les décisions d'éloignement doivent faire l'objet d'une analyse détaillée et personnalisée** (article 28), **et les motivations doivent être notifiées précisément** (article 30-2). La CNCDH constate que les témoignages de non respect de cette analyse préalable sont multiples. Les décisions d'éloignement sont distribuées de façon collective sur les lieux de vie des personnes. Généralement, le motif est rédigé de façon stéréotypée voire pré-imprimée, de nombreuses préfectures utilisent des formules standards identiques pour chaque individu. Il n'est fait référence à aucun élément permettant de déterminer le contexte dans lequel est intervenu le contrôle du droit au séjour et il n'est jamais fait mention d'aucune explication précise sur les raisons pour lesquelles l'administration a été amenée à douter du droit au séjour du ressortissant communautaire éloigné<sup>26</sup>.

- L'aide au retour humanitaire et le fichier « OSCAR »

45. La circulaire du 7 décembre 2006<sup>27</sup> crée le dispositif d'aide au retour humanitaire (ARH)<sup>28</sup> La circulaire prévoit une procédure à mettre en œuvre pour la délivrance de l'aide : information, préparation d'un projet de réinstallation, accompagnement avant le départ et le cas échéant à l'arrivée dans le pays. Mais toutes les informations recueillies tendent à montrer d'une part que, dans la très grande majorité des cas, le consentement des intéressés à s'engager dans une opération de retour ne résulte pas d'un choix délibéré, mais est obtenu à la suite d'un

---

<sup>26</sup> Pour des informations plus précises sur les exemples de non respect de l'analyse détaillée et personnalisée, consulter notamment les rapports du collectif Romeurope 2009/2010 et 2011.

<sup>27</sup> Circulaire interministérielle [DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006](#), relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement.

<sup>28</sup> L'ARH se distingue de l'aide au retour volontaire (ARV) puisqu'elle vise aussi bien les ressortissants communautaires que ceux des pays tiers se trouvant dans une situation de dénuement ou de grande précarité. L'ARV quant à elle n'est destinée qu'aux ressortissants de pays tiers.

ensemble de pressions et de contraintes, et d'autre part que les conditions de mise en œuvre de ce dispositif ne permettent pas d'en faire un outil d'accompagnement au retour.

46. Au contraire, le bilan de l'OFII est entièrement explicite sur le fait que les aides au retour humanitaire ont concerné essentiellement « des personnes qui séjournent sur des campements collectifs »<sup>29</sup>. Bien plus, l'ARH se révèle être un outil pour atteindre les objectifs chiffrés de « reconduites à la frontière ». Les statistiques officielles de l'aide au retour attestent de cette stratégie<sup>30</sup>. Pour réaliser les « objectifs chiffrés » de 26 000 reconduites de « sans-papiers », le ministère de l'Immigration, puis de l'Intérieur, a mis en œuvre un procédé consistant, lors d'évacuation de campements de Roms, à assurer la présence d'agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration qui au moment des distributions d'OQTF par les forces de l'ordre, incitent fortement à signer les formulaires de demandes d'ARH. On peut par conséquent s'interroger sur le caractère volontaire de l'acceptation dans un tel contexte de pressions des forces de l'ordre et des représentants de l'OFII.
47. Le fichier OSCAR, créé par un décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009<sup>31</sup>, met en place un traitement automatisé de données à caractère personnel (dont des données biométriques) relatives aux étrangers bénéficiant des dispositifs d'ARV ou d'ARH gérés par OFII. Si le Conseil d'Etat a jugé dans sa décision du 21 octobre 2010 que « la collecte des données biométriques des ressortissants de l'Union européenne ayant bénéficié d'une aide au retour ne porte, par elle-même, aucune atteinte à leur droit de circuler librement au sein de l'Union européenne », la CNCDH rappelle ses avis sur **les risques et les dangers que font peser sur les libertés individuelles et le droit des personnes la collecte de données à caractère personnel, qui pourrait en faire des instruments de discrimination. Bien plus, la Commission s'interroge sur la conformité du fichier OSCAR avec le droit communautaire**. En effet, dans sa résolution du 7 septembre 2011, le Parlement européen souligne, s'agissant du fichage biométrique des Roms, « que le relevé des empreintes digitales des Roms expulsés est illégal et contraire à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [...], aux traités et au droit de l'Union européenne [...], et qu'il constitue une discrimination fondée sur l'origine ethnique ou nationale »<sup>32</sup>. Certes, le fichier OSCAR, vise l'ensemble des étrangers susceptibles de bénéficier d'une aide au retour. Mais, en pratique, ce sont majoritairement les Roms, qu'ils soient ressortissants bulgares ou roumains, qui sont fichés puisqu'ils représentent 90% des personnes qui se voient attribuer une aide au retour humanitaire.

- Atteintes au droit d'asile

48. Une minorité de Roms présents sur le territoire français est originaire des pays de l'ex-Yougoslavie, ils ne peuvent donc bénéficier des conditions de droit au séjour applicables aux ressortissants communautaires. Victimes de violences et de discriminations notoires dans leur pays, la plupart des Roms d'ex-Yougoslavie demande le droit d'asile à l'arrivée en France. Or,

---

<sup>29</sup> Rapport de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, à son Conseil d'administration, Les aides au retour et à la création d'activités économiques. Bilan 2008, 22 avril 2009,

<sup>30</sup> Voir le rapport au Parlement du Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, « *Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration – Huitième rapport* », Décembre 2011.

Avant le 1er janvier 2007, les ressortissants de Roumanie et de Bulgarie constituaient 25% du nombre total de migrants irréguliers expulsés. Après l'accession de ces pays à l'Union et l'application de la circulaire sur l'ARH, le nombre d'aides au retour humanitaire a brusquement augmenté, passant de moins de 400 en 2005 et 2006 à près de 3 000 en 2007, 10 000 en 2008 (81% accordées aux Roumains et 9% aux Bulgares), plus de 12 000 en 2009 (83% pour les Roumains et 7% pour les Bulgares) et en 2010, 9 761 ARH ont été distribuées dont 8 192 à des citoyens roumains, soit 84 %.

<sup>31</sup> [Décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009](#) portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration

<sup>32</sup> Résolution du Parlement européen du 9 septembre 2010 sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne

comme la CNCDH le notait déjà dans son étude de 2008, depuis l'entrée en vigueur, en mars 2005, de la loi sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers demandeurs d'asile, l'accès au droit d'asile s'est vu très limité pour les ressortissants des pays d'origine dits « sûrs », auxquels est appliquée une procédure rapide. Les Roms originaires de ces pays – Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Macédoine et Kosovo - ne peuvent donc plus bénéficier d'une instruction individuelle approfondie de leur situation, ce qui aboutit presque toujours à des refus d'asile. Pour autant, les Etats dont sont originaires ces personnes ne les reconnaissent pas et refusent de les recevoir – certaines se trouvant même en situation d'apatridie – elles sont donc majoritairement « ni régularisables, ni expulsables ». Pour mettre fin à ces situations de non-droit, **la CNCDH rappelle ses recommandations de 2008 et demande à ce qu'il soit procédé à un examen individuel et approfondi de la situation des personnes demandant l'asile, tenant compte de la situation des populations Roms dans les pays dont elles sont originaires.**

**En matière de liberté de circulation et de droit au séjour, la CNCDH demande le plein respect du droit communautaire et notamment une interprétation rigoureuse des notions de trouble à l'ordre public et de charge déraisonnable, dans l'esprit de ce que prévoit la directive 2004/38/CE.**

**Elle invite les autorités administratives à respecter l'article 4 du Protocole n°4 de la CEDH qui interdit les expulsions collectives d'étrangers. La Commission rappelle que les décisions d'éloignement du territoire doivent faire l'objet d'un examen individuel et approfondi de la situation des intéressés, dans le cadre d'une procédure contradictoire.**

**La Commission invite le gouvernement à lever les mesures transitoires s'appliquant aux ressortissants roumains et bulgares avant le 31 décembre 2013. Ces mesures présentent en effet un caractère discriminatoire à l'encontre de certains ressortissants de l'Union européenne, elles constituent un frein dans l'accès à l'emploi et donc dans l'accès à des conditions de vie dignes et à l'intégration des populations Roms en France.**

**Par ailleurs, elle recommande que soit réformé le dispositif d'aide au retour humanitaire, qui ne doit pas être un outil d'éloignement du territoire, mais un réel accompagnement des projets de retour, lorsque ce dernier est souhaité par les familles.**

**Enfin, elle rappelle sa recommandation concernant l'examen individuel et approfondi des demandes d'asile déposées par personnes appartenant à des minorités Roms – reconnues comme telles dans leur pays et discriminées du fait de cette appartenance – en s'affranchissant des règles applicables aux pays d'origine dits « sûrs ».**

## **2. Droits économiques, sociaux et culturels**

49. Les Roms migrants sont soumis, en matière de droit au séjour, à un régime particulier, qui les contraint à vivre dans une instabilité et une précarité permanentes, qui ont des conséquences préjudiciables à l'exercice quotidien de leurs droits.

### **• Difficultés d'accès à l'emploi**

50. Les Roms migrants vivant en France sont, du fait de leur nationalité, roumaine ou bulgare dans une très large majorité – et comme il l'a été démontré ci-dessus – soumis à un régime transitoire en matière d'accès au marché du travail. Ils sont de fait soumis à une double contrainte, rendant en pratique extrêmement difficile voire impossible l'accès à l'emploi. Cette inégalité face à l'entrée sur le marché du travail entre les ressortissants des pays nouvellement admis dans l'Union et ceux de l'Europe des 25 autres Etats membres rend les populations Roms encore plus vulnérables. Exclues dans leur très grande majorité du marché

du travail, les familles Roms tirent principalement leurs ressources d'emplois non déclarés ou de la mendicité, ce qui ne fait que renforcer la grande précarité dans laquelle elles vivent.

51. Un rapport de la Commission européenne de novembre 2011<sup>33</sup> tend à démontrer que la liberté de circulation des travailleurs roumains et bulgares a eu un impact positif sur la croissance et qu'elle est neutre sur la situation du chômage des pays qui leur ont ouvert leur marché de l'emploi. Bien plus, les quelques parcours de familles en France qui sont parvenues à accéder à l'emploi montrent combien leur intégration a été facilitée : accès à un habitat digne, aux droits sociaux, scolarisation des enfants et apprentissage accéléré du français. **Aucun argument ne semble donc pouvoir s'opposer à la levée immédiate des mesures transitoires, comme le recommandait la HALDE en 2009 et comme le recommande aujourd'hui la CNCDH.**

52. La CNCDH regrette que la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » n'ait pas été l'occasion pour les pouvoirs publics d'annoncer la levée de ces mesures transitoires. En matière d'emploi, le texte se contente de lister un certain nombre de dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, dispositifs dont les Roms migrants sont exclus, souvent à cause de leur statut. La CNCDH recommande que les mesures nécessaires soient prises pour que les Roms, et en particulier les jeunes, puissent bénéficier de ces dispositifs d'aide à l'emploi, sans que leur soit opposée leur situation administrative.

• Droit à un logement digne

53. Placées en situation de grande précarité, les populations Roms sont contraintes à vivre dans des bidonvilles ou des squats insalubres, sans accès à l'eau ou à l'électricité. Ces installations, qualifiées de campements illicites par les pouvoirs publics, constituent des occupations par défaut, conséquence du manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux.

54. Aux conditions de vie précaires et insalubres viennent s'ajouter **les expulsions répétées des lieux de vie, qui s'effectuent le plus souvent dans la violence, sans négociation préalable ni avertissement.** Différents rapports d'associations font état de pratiques considérées comme abusives, comme celles consistant à détruire les caravanes ou habitats précaires sans que leurs occupants n'aient eu le temps de récupérer leurs effets personnels, aggravant encore leur situation de précarité.

55. Par ailleurs, les associations dénoncent **le non respect des procédures légales d'évacuation de terrains** : les décisions de justice, lorsqu'elles interviennent ne sont pas notifiées de manière effective ou claire aux familles, qui ne peuvent faire valoir leur droit de recours et qui ne sont pas informées des délais dont elles bénéficient avant l'évacuation de force. Les associations constatent également le recours de plus en plus fréquent aux procédures d'évacuation administrative en vertu du trouble à l'ordre public. Ces procédures, outre le fait qu'elles posent le problème de la définition du trouble à l'ordre public (à ce sujet se reporter aux paragraphes 37 et 38 ci-dessus), ne permettent que très difficilement l'exercice d'une voie de recours. Enfin, les expulsions se font la plupart du temps sans proposition de relogement, ou alors les propositions se limitent à 3 à 5 nuits dans des hôtels parfois dispersés et éloignés, impliquant une séparation des familles. Ces dernières savent qu'il leur sera alors plus difficile encore de se retrouver à la rue et sans repère et préfèrent dans ces conditions chercher par elles-mêmes un nouveau lieu pour s'établir.

56. En matière de logement, la CNCDH regrette que la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » ne prenne en compte que les mesures sociales qui s'adressent aux couches défavorisées de la population, sans aborder les spécificités des Roms migrants. Seules

---

<sup>33</sup> Rapport de la Commission au Conseil sur le fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs en provenance de Bulgarie et de Roumanie, 11 novembre 2011

sont mentionnées les expériences de « villages d'insertion », créées à l'initiative de collectivités territoriales en lien avec certaines associations. Le gouvernement soutient que ces expériences font l'objet d'un fort investissement de la part de l'Etat, alors que les associations qui sont chargées de leur gestion font part de leur difficulté à trouver des financements et qu'elles se heurtent à des blocages administratifs dans leur démarche d'accompagnement vers l'emploi ou la scolarisation. Par ailleurs, la CNCDH s'interroge sur la pertinence de citer en exemple ces expériences de villages d'insertion qui, si elles peuvent constituer une réponse d'urgence aux conditions de vie catastrophiques dans les squats et les bidonvilles, ne sauraient s'apparenter à une politique ambitieuse d'intégration des Roms, ni en matière de logement<sup>34</sup>, ni en matière d'accès effectif à l'ensemble des droits de l'homme dans des conditions d'égalité de dignité.

57. S'il est délicat de rejeter en bloc les expériences des villages d'insertion, en ce qu'elles permettent d'accompagner des familles dans leur parcours d'intégration, la CNCDH entend néanmoins mettre en garde contre le glissement possible d'une réponse humanitaire vers le développement de projets qui tendent à promouvoir un habitat qui serait « adapté » aux besoins spécifiques d'une population déterminée ethniquement, ou socialement.

• Difficultés d'accès aux prestations sociales

58. La question de l'accès à la protection sociale se pose différemment suivant que les Roms en France ont un titre de séjour (ce qui est très rare) ou sont Européens sans emploi et sans titre de séjour (ce qui constitue la majorité des cas). En effet, les diverses prestations sociales délivrées par les Caisses d'allocations familiales (CAF) et l'affiliation au régime général d'assurance maladie par l'intermédiaire de la Couverture maladie universelle (CMU) sont soumises à la condition que les personnes soient en séjour régulier. C'est aux organismes de protection sociale eux-mêmes d'évaluer le droit au séjour des demandeurs citoyens de l'Union au regard de critères nombreux, sans pouvoir exiger d'eux la présentation d'un titre de séjour ou les orienter vers la préfecture pour qu'elle détermine leur situation administrative, ce qui constituerait un traitement différentiel par rapport aux autres communautaires.

59. Jusqu'à ces dernières années, le droit et la jurisprudence communautaires permettaient aux citoyens européens, y compris inactifs, de bénéficier de droits sociaux similaires aux nationaux. La régularité du séjour des citoyens de l'Union était alors a priori acquise pour les CAF et les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) qui s'appuyaient sur des instructions officielles préconisant l'assimilation de tous les ressortissants communautaires aux Français pour l'attribution de prestations à tous sans vérification de leur droit au séjour. Mais l'entrée dans l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale à partir de 2004 a modifié les règles en matière d'accès à la protection sociale, en lien avec la crainte que l'accès aux prestations sociales ne crée un « appel d'air » pour certaines populations précaires, au premier rang desquelles les Roms.

60. La directive 2004/38/CE sur la libre circulation et le droit au séjour fixe le cadre général pour apprécier les conditions d'accès des communautaires aux prestations sociales. Elle pose que, de façon générale, Français et étrangers communautaires bénéficient d'une égalité de traitement en matière de protection sociale (article 24) si les intéressés bénéficient d'un droit au séjour. Mais cette directive fixe aussi des limites au droit au séjour, qui constituent le principal obstacle écartant la très grande majorité des Roms migrants du champ de la protection sociale, car ce droit au séjour est soumis au fait de bénéficier d'une couverture sociale et de ressources suffisantes, des conditions difficiles à atteindre du fait de l'accès limité au marché du travail pour les ressortissants des pays soumis à la période transitoire.

61. Par ailleurs, l'interprétation de ce cadre juridique, déjà restrictif, par les organismes de sécurité sociale est souvent erronée. L'appréciation du droit au séjour, qui est confiée à ces derniers,

---

<sup>34</sup> Objectif affiché par le gouvernement dans sa stratégie pour l'inclusion des Roms, en introduction.



fait rarement l'objet d'un examen sérieux. En pratique aujourd'hui, un citoyen européen, primo-arrivant en France, disposant de faibles ressources, qui ne travaille pas et n'est pas rattaché à un membre de famille ayant droit au séjour – ce qui constitue la situation majoritaire des occupants de squats et bidonvilles – n'a aucune chance de se voir accorder des prestations soumises à la condition de séjour régulier. **Pourtant, les prestations sociales devraient être accordées à tous les ressortissants européens en situation de pauvreté, sans distinction, si besoin en établissant des accords compensatoires entre les Etats membres de l'Union.**

- Atteintes au droit à la protection de la santé

62. Le droit à la protection de la santé dépend évidemment des autres droits précités, droit au séjour, droits au travail, à un habitat digne, à une protection sociale. De fait, une majorité de Roms migrants en France n'a pas de couverture maladie, pour des raisons qu'ils partagent avec l'ensemble des migrants sans titre de séjour, mais aussi du fait d'obstacles administratifs spécifiques, paradoxalement liés à leur statut de citoyens de l'Union européenne qui complique leur accès à l'Aide médicale d'Etat (AME).

63. Faute de pouvoir bénéficier d'une couverture santé et étant données les conditions de vie délétères des Roms en situation de grande pauvreté, ceux-ci se trouvent dans des états de santé extrêmement dégradés alors que sont constatées des difficultés d'accès aux soins. Ainsi, ces conditions de vie sont des facteurs aggravants de pathologies, voire des facteurs déclencheurs de maladies infectieuses liées aux mauvaises conditions d'hygiène. De plus, l'instabilité et les expulsions incessantes des lieux de vie provoquent des ruptures de soins et du suivi médical<sup>35</sup>. Pour faire face à ces situations de grande précarité, les mesures de protection de la santé devraient comprendre une adaptation des structures de santé publique aux besoins et conditions spécifiques de ce public (qu'il s'agisse des populations Roms ou des personnes vivant en France en grande pauvreté). En particulier, il conviendrait de généraliser le recrutement de médiateurs sanitaires et a minima d'interprètes professionnels lors de toute consultation. Une fois encore, la CNCDH note que la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » ne prévoit aucune mesure spécifique en matière d'accès aux soins pour ces populations. Seul est mentionné le soutien à des associations locales de médiation sanitaire, sans qu'il ne soit prévu de pérenniser ou de généraliser les actions. Une attention particulière devrait pourtant être accordée à l'accès à la prévention, vaccination des enfants, dépistage des maladies infectieuses et chroniques, dont les rapports annuels de Médecins du Monde montrent l'insuffisance, alors même que cela relève directement d'une stratégie de santé publique<sup>36</sup>.

- Atteinte au droit à la scolarisation

64. **La scolarisation des enfants mineurs est souhaitée par la très grande majorité des familles Roms**, contrairement aux idées reçues. Mais de nombreux obstacles viennent perturber la scolarisation de ces enfants.

65. La loi de 1998 prévoit que les inscriptions en primaire se font au niveau de la commune ; dans la très grande majorité des cas les communes exigent la production d'un certificat de domiciliation ou d'hébergement. Or, peu de centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS), pourtant désormais compétents, acceptent de délivrer un tel titre de domiciliation empêchant ainsi ensuite de scolariser ces enfants Roms, donc d'appliquer la loi<sup>37</sup>. Les associations constatent que la répartition géographique des structures d'accueil

---

<sup>35</sup> A ce sujet, voir notamment :

- Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, *Situation sanitaire et sociale des « Roms migrants en Ile-de-France »*, janvier 2012

- Les rapports annuels de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du Monde

<sup>36</sup> Voir le dernier rapport, *Observatoire de l'accès aux soins de la mission France, rapport 2010*, octobre 2011

<sup>37</sup> Il faut noter par ailleurs, que les refus de domiciliation des CCAS ne sont pas consignés par écrit, il est donc très difficile de constituer un dossier en vue d'un recours devant les tribunaux.

adaptées aux enfants étrangers non francophones (CLA et CLIN notamment) n'est pas en adéquation avec les lieux de domiciliation des populations qui devraient en bénéficier, ce qui ne permet pas toujours à l'Education nationale d'assurer cette mission dans de bonnes conditions.

66. Par ailleurs, l'expulsion régulière des familles de leurs lieux de vie empêche la poursuite de la scolarité des enfants qui ont pu être accueillis. De même, la situation de précarité des familles rend difficile l'accès à l'éducation dans de bonnes conditions pour les enfants Roms. En effet, les campements sont souvent éloignés des établissements scolaires et leurs conditions de vie peu compatibles avec la réalisation des devoirs. Enfin, les parents Roms vivent dans l'angoisse d'une expulsion, voire d'une arrestation sur le chemin de l'école, qui pourrait entraîner la séparation de leurs enfants.
67. Non seulement la présence en France d'enfants non scolarisés est problématique au regard des textes nationaux et internationaux dont la France est signataire<sup>38</sup>, mais la non scolarisation favorise également l'émergence d'une génération de jeunes analphabètes qui n'auront de fait pas les outils pour être autonomes au sein de la société française. Elle remet aussi en cause les perspectives d'insertion sociale par l'accès au travail. Il y a, sur le long terme, tous les éléments pour que se perpétuent la discrimination et le maintien des stéréotypes à l'encontre des populations Roms.
68. La « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » consacre une large place à la question de l'accès à l'éducation. Toutefois, elle se contente de rappeler les mesures existantes en matière d'accompagnement à la scolarité ou de soutien financier. Le document ne propose aucune analyse de la situation spécifique des enfants Roms, les dispositifs ne sont pas évalués, les déficits ne sont pas identifiés et aucune véritable mesure innovante n'est proposée.

**Concernant l'accès à l'emploi, la CNCDH réitère sa demande de levée des mesures transitoires. En cas de maintien des mesures transitoires, la CNCDH recommande, afin de favoriser l'intégration des populations Roms présentes sur le territoire :**

- un traitement accéléré des demandes d'autorisation de travail, déposées directement à la Direction régionale de l'économie, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ;
- la délivrance en 48h d'une autorisation temporaire de travail, permettant une embauche rapide, suivie d'une autorisation définitive après examen plus approfondi du dossier ;
- l'assouplissement des critères de durée de contrat et de niveau de rémunération ;
- la possibilité d'inscription à Pôle emploi en qualité de demandeurs d'emploi afin d'accéder aux services d'accompagnement et aux offres disponibles ;
- l'accès aux stages de formation professionnelle, ainsi que l'accès aux contrats aidés et en alternance

**En matière de droit au logement, la CNCDH demande le respect strict des procédures d'expulsion et d'évacuation de terrains, notamment en ce qui concerne la notification des décisions, les possibilités de recours et les délais d'application.**

**Elle recommande l'arrêt des expulsions des lieux de vie en l'absence de solutions alternatives et de propositions de relogement digne et pérenne.**

**La Commission rappelle que l'accueil sur des terrains aménagés spécifiques, ne peut se concevoir que comme réponse d'urgence aux conditions de vie indignes dans les squats ou**

<sup>38</sup> Convention internationale des droits de l'enfant, article 28

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés Fondamentales, Protocole n°1, article 2

[Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#)

Code de l'éducation, articles L131-1et L131-1-1

**bidonvilles. Elle doit être indissociable d'une volonté politique claire de réintégrer les personnes dans un parcours résidentiel classique et individualisé.**

**Concernant l'accès aux prestations sociales et l'accès aux soins, la CNCDH recommande l'ouverture des droits aux prestations sociales et médicales pour tous les citoyens de l'Union européenne résidant en France. Elle recommande également une adaptation des structures de santé publique aux besoins et conditions spécifiques des populations vivant en grande précarité.**

**Enfin, la CNCDH demande à ce que des mesures soient prises afin de s'assurer que tous les enfants puissent être scolarisés. Elle recommande le développement d'une politique d'accueil et d'accompagnement des enfants Roms et de leur famille au sein de l'institution scolaire, prenant en compte tous les aspects de vie scolaire. Cette politique pourrait faire l'objet d'un travail conjoint du ministère de l'Éducation nationale (pour le volet scolarité) et des collectivités territoriales (qui ont notamment à traiter le volet extrascolaire : cantine, assurances scolaires, sorties, ramassage scolaire, garderie après la classe...).**

\*\*\*

## Conclusion générale

69. Les législations applicables tant aux populations du voyage qu'aux Roms migrants, mais aussi l'insuffisante mise en œuvre de mesures spécifiques prenant en compte le mode de vie itinérant des « gens du voyage », tendent à renforcer la stigmatisation et les discriminations dont souffrent ces personnes. Cette discrimination en raison de l'origine, de l'habitat ou du mode de vie, limite l'accès aux droits de ces personnes, qui sont marginalisées et considérées comme des citoyens de seconde zone, ce qui peut parfois les pousser vers l'illégalité.
70. Ces discriminations, les confusions et les amalgames entretenus à l'égard des ces populations – qui sont souvent perçues dans l'imaginaire collectif comme délinquantes – doivent être combattus par des mesures concrètes d'accès aux droits et par une volonté politique réelle et affirmée de lutter contre les stéréotypes et les discriminations. A cet égard, les recommandations convergentes des instances internationales (Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ECRI, CERD<sup>39</sup>) offre des cadres d'actions qui mériteraient d'être déclinés dans la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* ».
71. La CNCDH tient à souligner que cette stratégie du gouvernement français ne peut être jugée satisfaisante en l'état :
- elle entretient la confusion entre des populations diverses qui font face à des difficultés différentes, même si elles sont victimes des mêmes phénomènes de rejet et de discrimination.
  - Le texte ne présente pas de réelle stratégie : il ne dégage pas de priorités, ne hiérarchise pas les objectifs, n'établit aucun critère de performance, et reste muet sur les crédits nécessaires pour atteindre les objectifs, et sur les moyens qui seront mobilisés. Aucun

---

<sup>39</sup> Par exemple :

- Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Février 2012
- ECRI, Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, adoptée le 24 juin 2011
- CERD, Observations finales du comité pour l'élimination de la discrimination raciale, France, 27 août 2010, CERD/C/FRA/CO/17-19
- Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), *Rapport annuel 2010*, février 2011

calendrier n'est proposé et aucune autorité ou administration n'est désignée pour piloter et évaluer la stratégie<sup>40</sup>.

72. La CNCDH tient enfin à rappeler que la lutte contre les discriminations particulières dont sont victimes ces populations doit mobiliser la Nation toute entière, mais que toutes les mesures qui seront prises ne seront efficaces qu'à condition qu'elles soient l'objet d'un véritable partenariat avec les populations concernées, qui passe par la formation des agents de la fonction publique et des professionnels à la connaissance de ce qu'elles vivent et de ce à quoi elles aspirent<sup>41</sup>.

*(Résultat du vote : 26 pour, 3 abstentions)*

---

<sup>40</sup> A cet égard, une comparaison de la stratégie du gouvernement français avec d'autres stratégies des Etats membres (Allemagne, Autriche, Espagne...) s'avère éclairante sur les lacunes de la stratégie française.

[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_fr.htm)

<sup>41</sup> Voir sur ce sujet les dispositions de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions