



Université Panthéon-Assas

Lisa TAOUSSI

**L'EFFECTIVITÉ DU PRINCIPE DE LIBRE CIRCULATION
DES « ROMS » EN FRANCE**

Mémoire de recherche

Master 2 Droit international des droits de l'Homme et Droit international
humanitaire

Sous la direction de M. Laurent Trigeaud

Année universitaire 2012-2013

Remerciements

Je tiens à remercier vivement toutes les personnes qui ont apporté leur contribution à la réalisation du présent mémoire. Je leur témoigne ici toute ma gratitude.

Claudia Charles

Pierre Joxe

Maya Lavault

Laurent Ott

Sophie Perrimond

Annie Snanoudj-Verber et les membres de la Fondation Seligmann

Merci à vous !

TABLE DES MATIERES

Introduction	p.5
I) Le droit à l'accès à l'emploi mutilé par l'adaptation française du droit de l'Union	p.11
A) Politiques d'élargissement de l'Union Européenne et mesures transitoires	p.11
- Élargissement de l'Union et crainte de déstabilisation de l'économie et des marchés du travail des États membres de l'UE-25	p.11
- Autorisation de mise en place des mesures transitoires par le traité d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE	p.12
- Les limites aux champs d'applications personnels et temporels	p.13
- Le suivi des mesures par la Commission	p.13
- L'encouragement à la levée anticipée des mesures	p.14
B) Les mesures transitoires en France : des procédures préalables à l'embauche dissuasives et un défaut d'accompagnement vers l'emploi	p.16
- Les démarches administratives comme obstacle infranchissable pour les travailleurs et leurs employeurs potentiels	p.16
- L'opposabilité de la situation de l'emploi et le contrôle de l'adéquation des compétences	p.17
- Les mesures transitoires françaises au-delà des restrictions autorisées par le droit de l'Union	p.18
- Le défaut d'accompagnement vers l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels	p.19
C) Une facilitation relative de l'accès à l'emploi	p.21
- La procédure aménagée dans le cadre des métiers « en tension »	p.21
- Les résultats décevants de la réunion interministérielle du 22 août 2012	p.22
- Le défaut de mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012	p.24
- La prolongation maximale de l'application temporelle des mesures transitoires	p.25
- Le consensus pour la levée anticipée des mesures transitoires	p.26
Conclusion	p.29
II) Le droit à l'égalité de traitement nié par l'administration française	p.31
A) L'Europe et le principe de l'égalité en matière sociale	p.31
- La définition et les fondements juridiques du principe d'égalité de traitement en droit de l'Union européenne	p.31
- Le principe d'égalité de traitement au service des travailleurs	p.32
- Jurisprudence de la CJCE et extension du champ d'application personnel du principe à tous les citoyens de l'Union	p.33
- Jurisprudence de la CJCE et extension du champ d'application matériel du principe	p.35
- La directive 2004/38/CE comme texte de référence	p.36

- La protection sociale accordée par la Charte sociale européen	p.37
B) La défaillance du système juridique français en matière de protection de la famille	p.38
- La politique sociale française au service de la gestion de l'immigration	p.38
- Le développement chaotique de pratiques illégales en matière de prestations sociales	p.39
- Suspensions illégales de prestations familiales et condamnations en justice	p.40
- Obstacles à l'accès au logement et évacuations des campements sans proposition de relogement	p.42
- Refus de domiciliation administrative et accès aux prestations	p.45
C) Des parcours chaotiques dans l'accès aux soins	p.46
- Accès à la Couverture Maladie Universelle	p.46
- Accès à l'Aide médicale d'Etat	p.47
Conclusion	p.50
III) Le refus de droit au séjour des Roms au service d'une politique d'immigration discriminatoire	p.51
A) L'éloignement du territoire des inactifs pour absence de ressources suffisantes	p.51
- L'impossibilité de remplir la condition de possession de ressources suffisantes	p.52
- L'encadrement de la notion de « charge déraisonnable » par le droit de l'Union	p.53
- L'utilisation abusive de la notion de « charge déraisonnable » par la France	p.54
- Le non-respect des garanties procédurales en matière d'éloignement	p.57
B) L'éloignement pour motif lié à l'ordre public	p.59
- Un motif d'éloignement exceptionnel et restrictif	p.59
- L'utilisation abusive de la notion de protection de l'ordre public	p.60
- La circulaire du 5 août 2010 : « un mensonge d'Etat adoubé par la Commission européenne ¹ »...	p.61
- ...Juridiquement intenable.	p.64
- Changement de gouvernement et poursuite des procédures d'éloignement illégales	p.65
C) Le droit au séjour de moins de trois mois ou l'errance du peuple Rom	p.67
- Le principe de liberté de circulation : inefficacité totale des mesures d'éloignement	p.67
- L'aide au retour, la notion d'abus de droit et le fichier OSCAR	p.68
- L'efficacité des projets d'insertions en Roumanie et l'accord franco-roumain	p.71
Conclusion	p.72
Conclusion générale	p.73
Bibliographie générale	p.75

¹ Slama S., « Circulaire du 5 août 2010 d'évacuation prioritaire des « Roms » : une violation frontale de l'article 1er de la Constitution. Mais après ? (CE, 7 avril 2011, Association SOS Racisme) », *Combat pour les droits de l'homme*, 10 avril 2011.

Introduction

Le terme générique de « Rom », communément utilisé au sein des instances politiques et juridiques de l'Union européenne et par la société civile, fait référence à un ensemble de peuples qui s'auto-définissent comme tel : tsiganes, manouches, gitans, Sintis... Peuple indien à l'origine, les Roms auraient migré vers le continent européen entre le 13^{ème} et le 14^{ème} siècle, et s'y seraient sédentarisés.

Les dix à douze millions de membres du « peuple Rom », originaires pour la grande majorité de l'Europe des Balkans, (Roumanie- et, dans une moindre mesure, Bulgarie), ont connu une importante vague de migration après la chute du bloc communiste. Avec l'adhésion de ces deux États à l'Union Européenne en 2007, la minorité Rom est devenue la plus importante minorité de l'Union. Pour l'objet du présent mémoire, le terme de «Rom» recouvre donc uniquement les populations migrantes, auto-identifiées comme Roms et venues de Roumanie et de Bulgarie, à l'exclusion des « gens du voyage » de nationalité française, caractérisés par leur mode de vie itinérant.

La communauté « Rom » est aussi et surtout la plus discriminée, notamment dans ses pays d'origine. Milena Guest et Alexandra Nacu estiment ainsi que si « la distinction entre Roms et non-Roms est une source d'étonnement sans fin pour le visiteur occidental (...), du côté de la population locale, la frontière semble évidente et infranchissable. L'existence d'une discrimination des Roms affectant au quotidien les relations sociales dans les deux pays est largement attestée tant par les chercheurs que par les organismes internationaux² ».

Marginalisés et ghettoïsés, les Roms se sont progressivement dispersés sur l'ensemble du territoire de l'Union, à la recherche de conditions de vie conformes à la dignité et aux droits humains. Pourtant, partout en Europe, ils sont confrontés à un état de pauvreté persistant qui est devenu l'une des caractéristiques principales cette population. Or la pauvreté est non seulement un fléau, mais, surtout, elle constitue un frein majeur à l'effectivité des droits fondamentaux. Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a admis la définition suivante de la pauvreté : « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé, de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Tout en reconnaissant qu'il

² Milena Guest et Alexandra Nacu, « Roms en Bulgarie, Roms en Roumanie - quelle intégration ? », Méditerranée [En ligne], 110 | 2008, mis en ligne le 01 janvier 2010, consulté le 11 octobre 2012. URL : <http://mediterranee.revues.org/548>

n'existe pas de définition universellement acceptée, le Comité fait sienne cette conception multidimensionnelle de la pauvreté, qui reflète l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme³ ».

Les organisations internationales de droits de l'Homme, en premier lieu le Conseil de l'Europe, insistent depuis des décennies sur la fundamentalité du droit au minimum vital. Ainsi dans sa recommandation R(2000)3 du 19 janvier 2000 sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe estime « que la reconnaissance d'un droit individuel, universel et justiciable des personnes en situation d'extrême précarité à la satisfaction de ces besoins est une condition à l'exercice d'autres droits fondamentaux et un élément indispensable dans un Etat démocratique fondé sur le droit ».

Pour faire reculer en Europe la précarité qui touche toute la communauté Rom, l'ensemble des institutions de l'Union se sont mobilisées et participent activement à l'élaboration de politiques et d'instruments efficaces d'intégration sociale et économique. Ainsi, les politiques relatives aux Roms se sont naturellement intégrées aux objectifs de la stratégie Europe 2020, stratégie de croissance inclusive visant notamment la réduction de la pauvreté dans l'Union : « l'intégration des Roms s'inscrit (...) dans la droite ligne de l'objectif de croissance inclusive, l'une des priorités de la stratégie UE 2020, ainsi que de l'initiative phare de celle-ci, la plateforme européenne contre la pauvreté. La pleine intégration des Roms aura d'importantes retombées économiques positives sur notre société (...)»⁴ ».

L'Union a en effet mis en place différents programmes et plateformes visant à améliorer le fonctionnement d'ensemble des politiques européennes, nationales, régionales et locales en faveur des Roms, à favoriser l'échange de bonnes pratiques et à assurer un suivi des politiques mises en œuvre : - la plateforme européenne pour l'intégration des Roms, mise en place en avril 2009, ou encore le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, sont autant d'instruments au service des États membres.

L'accès à l'emploi et l'intégration sociale étant les deux leviers principaux qui permettent de sortir durablement de la précarité, il n'est pas étonnant que l'Union Européenne ait fait de l'accès à l'emploi l'un des quatre piliers du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms.

³ Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à l'intention de la troisième Conférence des Nations-Unies sur les pays les moins avancés sur la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptée à la 25^{ème} session (20^{ème} séance), le 4 mai 2001.

⁴COM(2010)133, 7/04/2010, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social Européen et au Comité des Régions : « L'intégration sociale et économique des Roms en Europe ».

Si le rôle de moteur que joue l'Union Européenne dans la dynamique d'intégration des Roms en Europe est indéniable, la responsabilité principale d'assurer à toutes les personnes résidant sur le territoire national des conditions d'existence conformes à la dignité et aux droits humains revient aux États membres. Or, le droit français ne reconnaît pas l'existence des minorités nationales : aux yeux de la Loi de la République un Rom n'est plus ni moins qu'un ressortissant roumain ou bulgare, dont les droits seront appréciés au regard de la régularité de son séjour. En tant que Rom, il ne bénéficiera d'aucun passe-droit, d'aucune mesure positive permettant de faciliter son intégration sociale ou de rétablir une égalité réelle entre citoyens de l'Union. Les plans d'intégration engagés spécifiquement au profit des Roms ne peuvent donc pas s'appliquer en France, en vertu d'une tradition républicaine qui prive les minorités nationales d'existence légale. Ainsi, au-delà de mesures politiques destinées à l'insertion des populations précaires dans leur ensemble, c'est plutôt sur le terrain du droit de l'Union que pourrait être envisagée une véritable amélioration des conditions de vie des Roms en France.

La libre circulation des personnes est l'une des quatre libertés fondamentales au sein de l'Union Européenne. Consacrée à l'article 21§1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), elle permet à « tout citoyen de l'Union [de] circuler et [de] séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application ». S'agissant de séjours de moins de trois mois, la seule condition à l'exercice de la libre circulation est la détention d'un document d'identité. Par ailleurs, il subsiste une limitation de droit au séjour prévue en cas d'atteintes à l'ordre public, à la sécurité et à la santé publique.

Les droits des citoyens de l'Union en dehors de leur État de nationalité depuis plus de trois mois sont différents selon qu'ils sont ou non des travailleurs migrants, au sens du droit de l'Union. En effet, afin de favoriser les objectifs d'établissement du marché unique et d'encourager la mobilité des travailleurs, l'Union a développé un statut juridique protecteur pour ses travailleurs migrants. Le principe de libre de circulation des travailleurs au sein de l'Union Européenne, consacré à l'article 45 TFUE, englobe trois libertés essentielles : le droit à l'accès à l'emploi, le droit à l'égalité de traitement et le droit de séjour.

Afin de respecter le droit à une vie familiale normale dans le cadre des migrations internes à l'UE, les mêmes droits ont progressivement été accordés par extension aux membres de la famille des travailleurs⁵ migrants (conjoint, partenaire et enfants à charge). Les

⁵ Pour l'objet du présent mémoire, le terme de « travailleur » s'entend comme englobant -sauf indication contraire- les membres de la famille, qui lui sont assimilés.

travailleurs roumains et bulgares jouissent ainsi, depuis l'adhésion de ces deux États à l'UE en 2007 du principe de libre circulation des travailleurs et de ses principaux droits dérivés : accès à l'emploi, égalité de traitement et droit au séjour lui-même.

L'Union européenne autorise cependant les États membres à mettre en place, à l'égard des travailleurs salariés roumains et bulgares, des mesures transitoires restreignant l'accès de ces derniers à leur marché du travail national. Si l'Union a donné son aval à la mise en place de ces mesures, la Commission européenne et le Parlement européen recommandent pourtant aux États membres qui les appliquent d'en envisager la levée.

Le statut des migrants inactifs au sein de l'Union européenne est moins protecteur. L'objectif initial de la Communauté Européenne étant principalement de nature économique, les migrations liées à d'autres motifs ont naturellement été considérées comme relevant de la compétence des États membres. La montée en puissance des droits de l'Homme au sein du droit de l'Union, l'importance grandissante accordée au thème de l'Europe sociale ainsi que l'affirmation de la citoyenneté européenne par le Traité de Maastricht, ont permis de larges évolutions en la matière. Sous l'impulsion de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), le bénéfice des droits liés au principe de libre circulation a été progressivement, et dans une moindre mesure, étendu à tous les citoyens de l'Union. En particulier, l'égalité de traitement joue aussi au profit des Roumains et Bulgares inactifs résidant depuis plus de trois mois dans un autre État membre de l'Union.

Le présent mémoire vise à répondre à la question suivante : le système juridique et administratif français garantit-il l'effectivité du principe de libre circulation⁶ aux ressortissants roumains et bulgares travailleurs ou inactifs ?

En matière d'accès à l'emploi, les restrictions au bénéfice du principe de libre circulation telles qu'appliquées en France aux salariés roumains et bulgares sont légales au regard du droit de l'Union. Pour autant, ces mesures transitoires ne sont ni obligatoires ni, selon la Commission Européenne, justifiées au regard de la situation du marché du travail. Au contraire, elles sont discriminatoires et privent d'effectivité le droit à l'accès à l'emploi découlant du principe de libre circulation. Elles sont donc largement responsables de l'état de précarité persistant qui caractérise la minorité roumaine et bulgare en France : la mise en

⁶ Pour l'objet du présent mémoire, la notion de « principe de liberté de circulation » s'entend comme englobant ses trois principaux droits dérivés : le droit à l'accès à l'emploi, le droit à l'égalité de traitement en matière sociale et le droit au séjour.

place de ce système juridique qui fabrique des inactifs fera l'objet de la première partie de ce mémoire (I).

L'égalité de traitement en matière de protection sociale n'est pas concernée par les mesures transitoires. Les travailleurs roumains et bulgares ainsi que les membres de leur famille devraient donc bénéficier de plein droit des effets de ce principe. Et ce d'autant plus que la jurisprudence de la CJCE garantit à tout citoyen de l'Union, en vertu de son simple statut, l'égalité de traitement en matière sociale. Pourtant, en France, la pratique administrative, mise au service d'une politique d'immigration restrictive, prive *de facto* les ressortissants roumains et bulgares du bénéfice de l'égalité de traitement. Ces discriminations systémiques ont été condamnées à de multiples reprises, mais le caractère quasi-juridictionnel des décisions rendues en la matière rend illusoire un changement de politique et une mise en conformité de la pratique française aux exigences de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. S'il est prévu que les mesures transitoires prennent fin au 1^{er} janvier 2014 en vertu du droit de l'Union, le traitement administratif des ressortissants roumains et bulgares en matière sociale ne dépend que de la volonté politique de permettre une intégration durable de la communauté Rom en France. Ces restrictions illégales à l'égalité de traitement sont envisagées comme participant à la « fabrique de l'exclusion » dès lors qu'elles aggravent encore la situation de pauvreté des ressortissants roumains et bulgares. La deuxième partie de ce mémoire sera donc consacrée aux manquements de l'État français dans le domaine de l'assistance sociale et médicale (II).

Ainsi, le message envoyé aux Roumains et aux Bulgares souhaitant migrer en France est clair : la France empêchera leur accès à son marché du travail et n'assurera pas à leur place la garantie d'un « minimum vital » par le biais de son système d'assistance sociale.

Le résultat de cette politique d'exclusion a des répercussions majeures sur le droit au séjour des Roms inactifs. En effet, le droit au séjour des citoyens de l'UE qui ne travaillent pas est moins étendu que celui des actifs. Dans la mesure où l'absence de ressources suffisantes fait de l'inactif une « charge déraisonnable » pour l'Etat d'accueil, elle peut lui être opposée pour justifier un éloignement du territoire national. Le droit au séjour, bien qu'il apparaisse, *prima facie*, comme le premier des droits issus du principe de libre circulation, sera traité en dernière partie de ce mémoire afin de montrer le caractère vicié du système français. La politique discriminatoire menée par la France en matière d'éloignement du territoire ne s'arrête pas là : tous les motifs sont bons pour justifier l'éloignement du territoire des quelques Roms actifs ayant réussi à contourner les nombreux obstacles cités précédemment – et ce, au mépris à la fois de la légalité des procédures et de la logique des

justifications invoquées. La discrimination française en matière de droit au séjour sera donc analysée en dernière partie de ce mémoire (III).

D) Le droit à l'accès à l'emploi des travailleurs roumains et bulgares mutilé par l'adaptation française du droit de l'Union

Le droit de l'Union Européenne sert de fondement juridique à la mise en place, au niveau étatique, de restrictions à l'accès au marché du travail des salariés roumains et bulgares. En effet, dans le cadre de la politique d'élargissement de l'Union, celle-ci a autorisé les États-membres de l'UE-25⁷ à mettre en place des mesures transitoires (A). En France, la politique de gestion de l'immigration a conduit à l'assimilation des travailleurs de l'UE-2⁸ à des ressortissants d'États tiers à l'Union, en ce qui concerne l'accès au marché du travail (B). Face à la mobilisation tenace des acteurs concernés de la société civile, et à la faveur de l'alternance politique, l'accès à l'emploi des travailleurs salariés de l'UE-2 a cependant connu une relative facilitation (C).

A. Politiques d'élargissement de l'Union et mesures transitoires

Élargissement de l'Union européenne et crainte de déstabilisation de l'économie et des marchés du travail des États-membres de l'UE-25

Après la chute du communisme en Europe, l'Union Européenne a trouvé une vocation naturelle à intégrer les anciens pays issus du bloc soviétique, dans une logique d'élargissement de l'Union. La Roumanie et la Bulgarie ont à ce titre adhéré à l'Union le 1^{er} janvier 2007. Or, les grandes disparités entre les membres historiques de l'Union (l'UE-25) et les nouveaux entrants ont été analysées comme porteuses de risques, notamment parce que «jamais le niveau de vie des pays admis n'avait été aussi bas⁹ ».

Afin de ne pas déstabiliser l'ensemble des systèmes économiques nationaux, l'Union a offert la possibilité aux États membres de l'UE-25 de mettre en place à l'égard des nouveaux entrants des mesures transitoires, applicables à leurs ressortissants pour une période limitée.

⁷ L'expression est reprise des rapports de la Commission Européenne sur le fonctionnement des dispositions transitoires. Elle désigne les États-membres de l'UE avant l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie le 1^{er} janvier 2007.

⁸ L'expression est reprise des mêmes rapports de la Commission Européenne. Elle désigne les États ayant adhéré au 1^{er} janvier 2007 : la Roumanie et la Bulgarie.

⁹ Duboz Marie-Line, « Bulgarie, Roumanie. Interrogations sur leur adhésion à l'Union européenne », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2007/5 n° 1063, p. 34-42

Autorisation de mise en place des mesures transitoires par le traité d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE

Le titre I de la 4^{ème} partie du Protocole au Traité relatif à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union Européenne, signé le 25 avril 2005, prévoit en son article 20 que « les mesures énumérées aux annexes VI et VII du présent protocole sont applicables à la Bulgarie et à la Roumanie dans les conditions définies dans lesdites annexes ». Ces mesures concernent l'accès au travail salarié des ressortissants roumains et bulgares sur le territoire des autres États membres. Elles permettent aux États d'accueil de maintenir l'application de leurs règles nationales d'accès au marché du travail pour les ressortissants étrangers tiers à l'Union, de mettre en place des mécanismes spécifiques aux ressortissants des nouveaux États membres de l'UE ou de maintenir l'application de dispositions issues d'accords bilatéraux avec les nouveaux États membres.

Ces mesures entrent donc en confrontation avec le principe de liberté de circulation des travailleurs, qui inclut au bénéfice des travailleurs migrants un accès au marché du travail égal à celui des nationaux du pays d'accueil. En effet, à l'exception des travailleurs salariés roumains et bulgares (et, -depuis le 1^{er} juillet 2013, des Croates), tous les travailleurs de l'Union bénéficient de l'identité de traitement avec les nationaux lors de la candidature à un poste, ainsi qu'en matière de rémunération, et plus généralement de conditions de travail (article 45§2 TFUE).

Le droit de l'Union prévoit que « tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet État. Il bénéficie notamment sur le territoire d'un autre État membre de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles¹⁰ ». Par ailleurs l'accès, pour lui et sa famille, à la formation professionnelle est assuré dans les mêmes conditions que pour les travailleurs nationaux (article 7§3 et article 12 du règlement (CEE) n° 1612/68).

Les restrictions autorisées par le droit de l'Union à l'égard des travailleurs salariés précités constituent donc bien l'exception, dans une Europe soucieuse d'assurer à ses travailleurs des parcours migratoires facilités.

¹⁰Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, articles 1 et 2.

Les limites au champ d'application personnel (travailleurs salariés roumains et bulgares) et temporel (les trois phases d'application des mesures et leur fin programmée le 1^{er} janvier 2014)

Les mesures transitoires autorisées par le droit de l'Union ne concernent pas tous les ressortissants roumains et bulgares : elles ne sont légalement applicables qu'aux travailleurs migrants souhaitant exercer une activité salariée. Les auto-entrepreneurs, les membres de professions libérales et les indépendants ne sont donc pas soumis à ces restrictions, et peuvent librement installer leur activité dans tout État membre.

Par ailleurs, le traité d'adhésion encadre temporellement l'application des mesures transitoires à l'égard des Roumains et des Bulgares. Celles-ci ne sont justifiées que dans le cadre de la mise à niveau progressive des économies roumaines et bulgares par rapport à celles des États membres de l'UE-25 et ne sauraient donc en aucun cas priver définitivement les travailleurs roumains et bulgares d'accès aux marchés du travail des autres États membres. Les mesures se déclinent en trois phases : une phase de deux ans (du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2008), une phase de trois ans (du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2011) et une dernière phase de deux ans (du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2013). À l'issue de chacune de ces phases, les États membres ont la possibilité de mettre un terme à ces mesures, ou bien de les prolonger. Cependant, la prolongation de l'application des mesures après la deuxième phase est subordonnée à l'existence ou au risque de survenance de « perturbations graves » sur le marché du travail de l'État membre en question. En effet, il s'agit d'une prolongation dérogatoire, autorisée en cas de grave crise ou de risque de graves perturbations du marché du travail national : « ces restrictions prennent en principe fin au terme de la deuxième phase¹¹ ».

Le suivi des mesures par la Commission

À la fin de chaque phase d'application des dispositions, les États sont tenus d'informer la Commission en cas de décision de maintien des mesures transitoires. En tant que gardienne des Traités, celle-ci joue en effet un rôle de suivi et d'évaluation des mesures transitoires

¹¹Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne », Rapport rendant compte de la première phase d'application (1^{er} janvier 2007 – 31 décembre 2008) des dispositions transitoires établies dans le traité d'adhésion de 2005 et répondant aux demandes émises en vertu des dispositions transitoires fixées dans le traité d'adhésion de 2003, 18 novembre 2008.

mises en place au niveau national. Le paragraphe 3, commun aux annexes VI et VII du Protocole au Traité relatif à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE, prévoit en effet qu'à l'issue de la première phase, « le Conseil réexamine le fonctionnement des dispositions transitoires visées au paragraphe 2 sur la base d'un rapport de la Commission ».

La Commission a également rendu un rapport à l'issue de la deuxième phase, dans lequel elle invite clairement les États membres à lever les mesures transitoires encore en place sur leur territoire. Elle rappelle par ailleurs que dans la mesure où l'application du régime transitoire constitue un obstacle à la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'Union, les États membres souhaitant la prolonger doivent lui notifier cette intention et la justifier par référence à l'état de leur marché du travail, rejoignant sur ce point la position de la CJCE/CJUE, pour laquelle « toute dérogation aux libertés fondamentales doit être interprétée de façon stricte¹² ». En conséquence de quoi, « la Commission attend des États membres qu'ils se justifient pleinement en présentant des données et des arguments convaincants quant à l'existence d'une perturbation ou d'un risque de perturbation du marché du travail, allant au-delà de la simple référence au taux de chômage¹³ ».

L'encouragement à la levée anticipée des mesures

Les deux rapports successifs sur le fonctionnement des dispositions transitoires témoignent de l'évolution de la position de la Commission à l'égard de ces mesures.

Si, après deux ans d'application, la Commission concluait déjà à un impact plutôt positif de la mobilité professionnelle des ressortissants roumains et bulgares dans les États de l'UE-25 en concluant que « l'incidence globale de la mobilité après l'élargissement a été positive », elle s'en tenait encore à inviter les États membres à « examiner s'il y a lieu de maintenir les restrictions » au regard de la liberté de circulation, dont elle rappelle le caractère de « liberté fondamentale garantie par le traité ».

Dans son second rapport, en date de 2011, la Commission prend clairement position en faveur de la levée des mesures transitoires, démarche dont elle relativise la portée en considérant que les flux de mobilité à l'intérieur de l'UE sont principalement déterminés par la conjoncture économique des pays d'accueil. La fin des mesures transitoires ne devrait donc

¹² Voir notamment CJCE, affaire 36-75, Rutili, 28 octobre 1975.

¹³ 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, COM(2011)729 final, 11 novembre 2011.

pas entraîner de flux massifs de migrants roumains et bulgares vers les États membres de l'UE-25.

Les retombées économiques et sociales positives liées à la mobilité roumaine et bulgare vers les États de l'UE-25 sont ainsi mises en avant (rajeunissement de la population active, progression du PIB total de l'UE, etc...), tandis que les impacts négatifs y sont relativisés : « les répercussions des flux de mobilité récents sur les finances publiques sont négligeables ou positives à l'échelon national et aucune preuve contraire n'a été fournie récemment ».

« En conclusion, les effets induits par les flux de mobilité depuis l'UE-2 semblent limités pour la plupart des pays, moins pour l'Italie et l'Espagne, et les éléments disponibles indiquent que la mobilité intra-UE n'a généralement pas entraîné de graves perturbations du marché du travail. Les perturbations du marché du travail auxquelles sont actuellement confrontés plusieurs États membres s'expliquent par divers facteurs, notamment la crise économique et financière et des problèmes structurels sur le marché du travail ».

De manière générale la Commission Européenne et le Parlement Européen se prononcent en faveur de la levée anticipée des mesures transitoires, encourageant les États réfractaires à ouvrir complètement leur marché du travail aux Roumains et aux Bulgares, nouveaux citoyens de l'Union. De plus, l'argumentaire utilisé par la Commission montre l'interdépendance, en matière d'intégration des Roms, entre les impératifs liés au respect des droits fondamentaux et ceux relevant plutôt des politiques économiques et sociales.

Les États membres ont fait de la « question Rom » une question principalement politique, en justifiant les restrictions aux droits fondamentaux de ces populations par une conjoncture de crise économique et par des difficultés rencontrées par leurs marchés nationaux du travail. En consacrant la majeure partie de son argumentaire à tenter de faire la lumière sur l'impact réel de la mobilité des ressortissants de l'UE-2 dans l'UE-25, la Commission montre qu'elle entend les inquiétudes de nature économique de ses États-membres. Pourtant, en conclusion de son rapport, c'est bien à la liberté de circulation des travailleurs que la Commission se réfère pour demander aux États de réexaminer le fonctionnement des mesures transitoires sur leur territoire : « La libre circulation des travailleurs est une des libertés fondamentales garanties par la législation de l'UE (...). Elle constitue un symbole puissant et positif de l'Europe pour chaque citoyen de l'Union européenne ».

Si les arguments de type économique ne suffisent pas à convaincre les États membres de l'UE-25 de lever les dispositions transitoires encore en place sur leur territoire, le respect

de la liberté de circulation s'impose pourtant à ces derniers et les engage à supprimer les restrictions qui pèsent illégitimement sur les ressortissants roumains et bulgares.

B. Les mesures transitoires en France : des procédures préalables à l'embauche dissuasives et un défaut d'accompagnement vers l'emploi

En France, l'introduction de mesures transitoires s'explique par la politique de gestion de l'immigration, qui tend à restreindre au maximum les possibilités d'entrée sur le marché du travail français pour les ressortissants des États tiers à l'UE, auxquels sont largement assimilés les ressortissants roumains et bulgares.

Les démarches administratives comme obstacle infranchissable pour les travailleurs salariés et leurs potentiels employeurs

En France, les mesures transitoires ont été codifiées aux articles L.121-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), ainsi qu'aux articles L.5221-1, L.121-2 et R.5221-2 du Code du travail. La règle principale est posée par l'article L.121-2 CESEDA qui dispose que « demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour durant le temps de validité des mesures transitoires éventuellement prévues en la matière par le traité d'adhésion du pays dont ils sont ressortissants, et sauf si le traité en stipule autrement, les citoyens de l'Union européenne qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle».

La longueur des délais nécessaires à l'obtention du titre de séjour et de l'autorisation de travail est la principale source de découragement pour les employeurs. Les pratiques préfectorales sont unanimement pointées du doigt par les associations du secteur en ce qu'elles retardent de manière illégitime les procédures. La note sur l'application en France des dispositions transitoires limitant l'accès des Roumains et Bulgares au marché de l'emploi, publiée par le collectif national Romeurope et le GISTI, indique à ce propos que la préfecture du Val de Marne délivre des récépissés successifs sans autorisation de travail, « jusqu'à décourager les patrons de maintenir leur promesse d'embauche ¹⁴».

Dans tous les cas, le ressortissant roumain ou bulgare doit disposer au minimum d'une promesse d'embauche équivalant à un contrat à temps plein et rémunéré au minimum au

¹⁴ Romeurope & Gisti, Note sur l'application en France des dispositions transitoires limitant l'accès des Roumains et Bulgares au marché de l'emploi.

SMIC. Cette condition pose particulièrement problème dans les secteurs d'activité où les femmes sont majoritairement employées, comme les services à la personne, au sein desquels le temps partiel est largement plus répandu que le temps plein¹⁵. Dans ces secteurs, la rémunération des travailleurs atteint très rarement le SMIC, même par le cumul de plusieurs emplois à temps partiel – solution qui est d'ailleurs rendue quasi impossible par le fait que les employeurs rechignent à aménager des plages horaires compatibles avec d'autres emplois.

Cette restriction peut être interprétée comme une discrimination indirecte à l'égard des femmes migrantes soumises à des mesures transitoires. En effet, l'article 1 alinéa 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, définit la discrimination indirecte comme « une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa [appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, religion, convictions, âge, handicap, orientation ou identité sexuelle, sexe], un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés ». En l'espèce, les bilans dressés par la Commission européenne, les associations du secteur et les Institutions du secteur permettent de douter raisonnablement du caractère légitime du but poursuivi par ces mesures, ainsi que du respect du principe de proportionnalité.

L'opposabilité de la situation de l'emploi et le contrôle de l'adéquation des compétences

L'employeur souhaitant recruter un ressortissant roumain ou bulgare est lui aussi soumis à des démarches obligatoires qui abolissent *de facto* les chances de ces travailleurs migrants d'obtenir une promesse d'embauche, pourtant nécessaire à la délivrance de l'autorisation de travail.

En dehors des métiers inscrits sur la liste de métiers en tension, l'employeur souhaitant embaucher un ressortissant roumain ou bulgare est soumis aux mêmes contraintes que s'il recrutait un ressortissant d'État tiers à l'Union. Il doit donc prouver avoir effectué, sur le bassin d'emploi national, des recherches préalables infructueuses. Comme pour l'embauche d'un ressortissant d'un État tiers à l'UE, l'employeur doit en effet apporter la preuve qu'il a

¹⁵ Romeurope & Gisti, Note sur l'application en France des dispositions transitoires limitant l'accès des Roumains et Bulgares au marché de l'emploi.

accordé la priorité aux salariés déjà admis sur le marché du travail français, et que c'est seulement à défaut de candidat remplissant les critères d'emploi qu'il se tourne vers des candidats issus de l'UE-2.

C'est la DIRECCTE (Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi) qui est chargée de contrôler la réalisation effective de ces recherches menées par l'employeur. À cette fin, ce dernier est notamment tenu de présenter la copie de l'offre d'emploi diffusée sur le bassin d'emploi auprès de Pôle emploi ou d'un autre organisme de placement. La diffusion de l'offre doit être d'une durée « raisonnable », durée estimée à environ deux mois pour une offre diffusée par Pôle emploi. Dans tous les cas, l'adéquation du poste proposé et de la rémunération afférente aux qualifications du candidat est examinée. Cela laisse une marge discrétionnaire d'appréciation importante aux services administratifs, lesquels usent souvent de manière abusive de cette latitude : des refus de délivrance pour défaut d'adéquation entre les qualifications du candidat et le poste proposé ont ainsi été opposés pour des emplois ne requérant aucune qualification particulière¹⁶.

En outre, l'employeur et le salarié étaient initialement soumis à l'obligation de payer à l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration une taxe équivalant à 50% du premier salaire versé.

L'embauche d'un ressortissant roumain ou bulgare implique donc pour l'employeur des démarches administratives lourdes (et, jusqu'en 2012 un investissement financier) : ces obstacles sont la plupart du temps rédhibitoires, et expliquent en grande partie les réticences des employeurs à recruter des citoyens roumains ou bulgares.

Les mesures transitoires françaises au-delà des restrictions autorisées par le droit de l'Union

Le Traité relatif à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE prévoit la possibilité pour les États membres de mettre en place des restrictions à l'accès au marché du travail pour les travailleurs salariés. Pourtant l'article L-121-2 du CESEDA soumet à l'obligation de détenir un titre de séjour et une autorisation de travail « les citoyens de l'Union européenne qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle ».

L'utilisation de l'expression « activité professionnelle » sans précision du caractère salarié de celle-ci tend à faire peser les mêmes obligations sur les ressortissants roumains et

¹⁶ Voir à ce propos la note Romeurope & GISTI précédemment citée sur l'application en France des dispositions transitoires limitant l'accès des Roumains et Bulgares au marché de l'emploi.

bulgares souhaitant s'engager dans une activité indépendante et sur les candidats à un poste de salarié. Il s'agit d'un dépassement manifeste de ce que prévoit le traité d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE.

L'adaptation française dépasse également le droit de l'Union en matière de droit au séjour permanent par le fait que l'article R 122-1 du CESEDA impose aux ressortissants roumains ou bulgares ayant acquis un droit au séjour permanent (après cinq ans de résidence légale et ininterrompue en France) de demander une carte de séjour mention « UE-séjour permanent – toutes activités professionnelles » pour pouvoir travailler légalement en France. Ces contradictions avec le droit européen ont été soulevées par le Président du Gisti, au nom des associations signataires de la plainte déposée contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation auprès du Commissaire européen Jacques Barrot le 31 juillet 2008. Selon les plaignants, « imposer pendant [la période transitoire] l'obligation de détention d'un titre de séjour à un ressortissant communautaire qui souhaite exercer en France une activité non salariée va au-delà de ce que le droit communautaire permet. (...) Il s'agit d'un frein à l'exercice du droit à la libre circulation de la part des personnes intéressées, ce que la Cour de Justice des Communautés européennes a toujours sanctionné ».

Par ailleurs, l'obligation faite aux Roumains et Bulgares ayant acquis le droit au séjour permanent de solliciter un titre de séjour est dénoncée par les associations plaignantes : « Cette disposition est ouvertement contraire au droit communautaire dans la mesure où le citoyen de l'Union, même assujéti à la période transitoire, a séjourné légalement en France (en ayant exercé une activité indépendante, au titre d'étudiant ou d'inactif pendant cinq ans) qui est la seule condition pour avoir droit au séjour permanent ». Restées sans réponse de la part du Commissaire européen, les allégations de violations du droit communautaire portées par les plaignants n'ont été ni confirmées ni infirmées.

Le défaut d'accompagnement vers l'emploi (services de placement de Pôle emploi, formation professionnelle, alternance, contrats aidés, stages...) et la question de la sécurisation des parcours professionnels

L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'Agence Pôle emploi chargée du placement des chômeurs est soumise à la détention de l'un des titres de séjour mentionnés à l'article R.5221-48 du Code du travail. Les ressortissants roumains ou bulgares n'ayant pas encore obtenu de titre de séjour portant autorisation de travail en sont donc

exclus. Or, pour obtenir un tel titre de séjour, les ressortissants soumis à des mesures transitoires doivent obligatoirement avoir au moins une promesse d'embauche. La recherche d'emploi est donc totalement laissée à la charge de ces travailleurs, tandis que les autres citoyens de l'Union ainsi que les nationaux bénéficient des services de placement fournis par le Service public de Pôle emploi. Les offres de formation proposées par Pôle emploi dans l'objectif d'accroître l'employabilité des chômeurs ne bénéficient pas, du fait cette exclusion, aux ressortissants roumains et bulgares.

Dans sa délibération n°2009-372 du 26 octobre 2009 la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité pointe du doigt cette anomalie flagrante du système : le ressortissant roumain ou bulgare souhaitant obtenir un titre de séjour portant autorisation de travail doit prouver qu'il a obtenu une promesse d'embauche, or, en vertu des dispositions transitoires, ce dernier ne bénéficie pas des services de Pôle emploi et ne peut se faire enregistrer comme demandeur d'emploi... Cela est d'autant plus gênant que la possibilité, pour les citoyens européens, de se déplacer à l'intérieur de l'Union à la recherche d'un emploi ne joue pas au bénéfice des travailleurs soumis à une période transitoire, comme le montre la circulaire ministérielle du 10 septembre 2010 relative aux conditions d'exercice du droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne, des autres États parties à l'Espace économique européen, et de la Confédération suisse, ainsi que des membres de leur famille).

Le droit au séjour pour recherche d'emploi a été consacré par la jurisprudence de la CJCE dans son arrêt Antonissen du 26 février 1991. Il a ensuite été incorporé à la directive 2004/38, dont l'article 14§3 dispose que ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement les citoyens « entrés sur le territoire de l'Etat membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés ».

Si les mesures transitoires applicables en France aux Roumains et aux Bulgares les privent formellement d'accès au séjour pour recherche d'emploi, il reste que les seules conditions posées par le droit de l'UE pour l'exercice de ce droit seraient de toute façon très difficiles à remplir au vu du niveau d'ouverture du marché du travail français aux ressortissants roumains et bulgares. L'impossibilité de se faire enregistrer auprès de l'organisme national chargé du placement des demandeurs d'emploi, cumulée aux difficultés administratives relatives à l'embauche des ressortissants roumains et bulgares, ne laisserait en effet que très peu de chances à ces derniers de pouvoir prouver qu'ils ont « des chances réelles d'être engagés ».

L'Assemblée Nationale française a récemment adopté la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Cette loi, dont les détails ne seront pas discutés ici, témoigne cependant de la prise de conscience générale qu'en situation de crise de l'emploi, la sécurisation des parcours professionnels est une nécessité sociale. Les travailleurs roumains et bulgares seraient-ils donc les seuls à ne pas pouvoir prétendre à une telle sécurisation ?

C. Une facilitation relative de l'accès à l'emploi : procédures aménagées dans les métiers « en tension » et allègement des démarches administratives

La procédure aménagée dans le cadre des métiers « en tension » connaissant des difficultés de recrutement

Devant l'importance grandissante des difficultés de recrutement qui touchent certains secteurs d'activité en France, et pour les besoins de la politique d'immigration, l'embauche des ressortissants étrangers dans les secteurs concernés est facilitée par la publication d'une liste des métiers connaissant une pénurie de main-d'œuvre. Cette liste, applicable à tous les ressortissants d'États tiers à l'Union Européenne, est établie à partir des données classées par Pôle Emploi au sein du répertoire ROME (Répertoire Opérationnel des Métiers des Emplois). Pour les métiers dits en tension, la situation de l'emploi n'est pas opposable à l'employeur souhaitant recruter un salarié étranger. Le taux de tension, c'est-à-dire le niveau de difficulté de recrutement, est calculé en fonction du rapport entre l'offre de travail et la demande d'emploi. L'employeur n'a donc pas à apporter la preuve de recherches infructueuses sur le bassin national d'emploi. Les Roumains et les Bulgares, assimilés en matière d'accès au marché du travail national à des ressortissants d'États tiers à l'UE, bénéficient donc également d'un accès facilité aux métiers connaissant des difficultés de recrutement.

À leur égard, l'arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des États de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires a fixé une liste de 150 métiers dits en tension. Pour ces métiers, le texte dispose que « la situation de l'emploi ou l'absence de recherche préalable de candidats déjà présents sur le marché du travail n'est pas opposable à une demande d'autorisation de travail présentée par un ressortissant (...) de Bulgarie ou de Roumanie souhaitant exercer une activité salariée dans un métier caractérisé par des difficultés de recrutement et figurant sur la liste annexée au présent arrêté ».

Il convient cependant de relativiser la portée de tels aménagements. En effet, si le recrutement est en partie facilité pour les secteurs en tensions, c'est uniquement sur le terrain de l'évaluation de la situation de l'emploi : tous les autres obstacles administratifs liés à l'embauche d'un salarié roumain ou bulgare subsistent, y compris pour ces métiers.

Les résultats décevants de la réunion interministérielle du 22 août 2012 : la suppression de la taxe OFII et l'allongement de la liste des métiers en tension.

Suite aux démantèlements illégaux de camps de Roms à la demande du Ministre de l'Intérieur, la France a été placée, pour la deuxième fois, sous la surveillance de la Commission Européenne. C'est dans ce contexte politique tendu que s'est tenue le 22 août 2012 une réunion interministérielle consacrée à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Les résultats essentiels de cette réunion ont été annoncés dans la circulaire du 26 août 2012 du même nom.

Cette circulaire indique que « pour les personnes présentes dans les campements qui relèveraient [des nationalités roumaines et bulgares], la liste des métiers qui leur sont ouverts sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable sera prochainement élargie ». Ainsi, l'arrêté du 1^{er} octobre 2012 modifiant l'annexe de l'arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des États de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires, fait passer le nombre des métiers dits en tension répertoriés par ladite liste de 150 à 291, pour permettre une plus large ouverture du marché du travail aux ressortissants roumains et bulgares.

La circulaire du 26 août annonce également que « les taxes dues par l'employeur et le ressortissant lui-même à l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) lors de la délivrance du titre de séjour ou de son renouvellement sont supprimées ». Cette disposition, destinée à une application immédiate, a été positivée à l'article 42 de la Loi de finances pour 2013 (Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012). La suppression de cette taxe, dont la légitimité a été fortement contestée par les associations du secteur, représente une avancée conséquente dans le processus d'ouverture progressive du marché du travail français aux ressortissants roumains et bulgares. En effet, dans un contexte de crise économique majeure, et s'agissant en grande majorité d'emplois peu qualifiés et peu rémunérés, l'existence d'une telle taxe est un frein évident à l'embauche de ressortissants qui y sont soumis.

L'accompagnement vers l'emploi fait également l'objet d'un « nouveau cadre » dédié à l'insertion professionnelle des personnes présentes dans les campements illégaux relevant des nationalités roumaines et bulgares. La circulaire du 26 août 2012 indique que « les mesures de droit commun de l'emploi peuvent être engagées pour les personnes éloignées de l'emploi : formations, orientation vers les structures d'insertion par l'économie comme des chantiers d'insertion, contrats aidés et notamment le contrat d'accès à l'emploi ». L'annonce reste très vague, et n'est pas explicitement ciblée sur la population « Rom ». Elle a été précisée par les Instructions du Ministère du Travail aux services de Pôle emploi et aux DIRECCTE et DIECCTE en vue de faciliter l'accès au travail des ressortissants Bulgares et Roumains, en date du 30 janvier 2013. Concernant les emplois aidés, l'Instruction indique que ces derniers pourront bénéficier aux Roumains et aux Bulgares, dès lors que leur employeur remplit les conditions générales d'accès à ce type de contrat. Dans ce cadre, l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi pourra être réalisée. Les contrats d'avenir, mis en place par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre le chômage, pourront désormais également « être prescrits au bénéfice des publics concernés lorsqu'ils remplissent les conditions d'éligibilité à ce dispositif ». Les jeunes de moins de 25 ans sans emploi et sans formation pourront donc y accéder.

Ces différents aménagements en termes d'accompagnement vers l'emploi des jeunes sont de nature à redonner aux missions locales les capacités d'agir en vue de l'insertion professionnelle de ces jeunes, particulièrement éloignés de l'emploi. En effet, l'exclusion des dispositifs d'insertion professionnelle privait concrètement les missions locales d'outils efficaces, justifiant ainsi de nombreux refus de prise en charge.

D'autre part, les délais excessifs des procédures administratives préalables à l'embauche d'un travailleur roumain ou bulgare doivent, selon le gouvernement, être réduits. Les demandes d'autorisation de travail devront être traitées « dans les délais les plus courts possibles, afin de donner à ce dispositif d'appui à l'insertion professionnelle sa pleine dynamique » selon les termes de la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

Les avancées sont indéniables, mais sont-elles suffisantes pour permettre un accès effectif des travailleurs roumains et bulgares au droit à l'emploi ?

Dans un article paru sur le site d'informations Mediapart, l'auteur Philippe Alain dresse un bilan sévère des résultats de la réunion du 22 août 2012 : « À l'issue de cette réunion, très attendue par les Roms et les associations, la montagne a finalement accouché d'une souris : maintien du régime transitoire, poursuite des expulsions administratives, des

démantèlements de camps et des expulsions par charters¹⁷ ». Le Président de l'association « La voix des Roms » dénonce, quant à lui, des « mesurètes de façade », dès lors que le principal obstacle à l'accès à l'emploi pour les ressortissants roumains et bulgares relève de l'obligation de détention d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail.

Ce constat est partagé par l'Inspection Générale de l'Administration, l'Inspection Générale des Affaires Sociales, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche, chargées par le Premier Ministre d'une mission d'évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements. Leur rapport, en date de mai 2013, indique que, sur le terrain de l'accès à l'emploi, « la mission, sauf dans de rares cas, n'a pas été en mesure d'observer d'évolution notable dans ce domaine, même après l'élargissement de la liste des métiers en tension et l'ouverture des contrats aidés ».

Le défaut de mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012

Si les lacunes de la circulaire du 26 août ont été largement pointées du doigt, le changement de discours politique est cependant salué par les associations du secteur, ainsi que par les Institutions nationales de protection des droits de l'homme, qui jugent que son application effective devrait permettre des progrès substantiels en matière d'accès aux droits des Roms en France. C'est sur le terrain de la mise en œuvre de la circulaire que les critiques sont les plus sévères. Le Défenseur des Droits y a consacré un rapport entier en juin 2013, lequel conclut que « depuis son adoption, la circulaire interministérielle n'a pas systématiquement été mise en œuvre sur le territoire et que dans les cas où elle a été suivie, elle a été appliquée de manière insuffisante ou hétérogène ». Ce défaut de mise en œuvre est analysé par le Défenseur des Droits comme résultant principalement de l'absence de cadre permettant la réalisation, le suivi et l'évaluation des mesures prises dans le cadre du démantèlement des campements. Le rapport fait cependant mention de possibles progrès grâce aux instruments mis en place par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement, dirigée par le préfet Alain Régnier. La pleine réalisation des objectifs fixés par la circulaire du 26 août 2012 nécessite certainement du temps, ainsi qu'un investissement humain et financier non négligeable. Si l'aboutissement du processus lancé

¹⁷ Alain Philippe, « Réunion interministérielle sur les Roms, un seul mot d'ordre : DEGAGE ! », 25/08/12 <http://blogs.mediapart.fr/blog/philippe-alain/250812/reunion-inter-ministerielle-sur-les-roms-un-seul-mot-d-ordre-degage>

par le gouvernement ne saurait être exigible dans l'immédiat, « il y a lieu dès à présent pour [ce dernier] de tirer pleinement les conséquences d'un texte qu'il a lui-même adopté ». Les pouvoirs publics pourront compter pour ce faire sur le soutien du Défenseur des Droits, qui entend remplir pleinement sa mission d'accompagnement « dans la mise en œuvre d'une politique publique cohérente et respectueuse des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ».

La prolongation maximale de l'application temporelle des mesures transitoires

La France a fait le choix de prolonger au maximum l'application des mesures transitoires, qui prennent fin à la date butoir du 1er janvier 2014. Pour justifier ce choix, le gouvernement précédent avait allégué, dans une lettre à la Commission Européenne¹⁸, le taux de chômage, le faible taux de croissance attendu pour la période 2012/2013, la diminution de la production industrielle et la baisse d'activité dans le secteur de la construction, très prisé par la main d'œuvre étrangère non qualifiée. Par ailleurs le gouvernement faisait état de l'écart de 5% entre le taux de chômage des ressortissants roumains en 2010 (13,9%) et celui des ressortissants nationaux (8,9%), et concluait que « si la France supprimait toute restriction d'accès à son marché du travail, des ressortissants roumains seraient susceptibles de chercher à exercer leur activité professionnelle en France, ce qui pourrait perturber un marché du travail particulièrement fragile ».

Cette décision a été fortement contestée par le milieu associatif, notamment par le collectif national Romeurope, expert sur le sujet. Dans sa lettre ouverte au gouvernement en date du 11 décembre 2011, le collectif s'inquiétait de la probable prolongation des mesures transitoires, et attirait l'attention du gouvernement sur le fait que « l'accès au travail et aux dispositifs d'accompagnement vers l'emploi (les Services de Pôle Emploi et la formation professionnelle), de quelques milliers d'individus n'entraînerait pas de [graves] perturbations». En effet, le nombre de Roms en France est approximativement estimé à vingt-mille personnes.

Seuls 9 des 25 États de l'UE-25 ont fait un choix similaire à la France en prolongeant le champ d'application temporel des mesures transitoires : la République Tchèque, le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne (à de rares exceptions près), l'Italie,

¹⁸ Lettre de réponse du gouvernement français à la Commission Européenne justifiant la prolongation des mesures transitoires, « Les restrictions au marché du travail des travailleurs roumains dans le cadre de la période transitoire en matière de libre circulation des travailleurs prévues dans les traités d'adhésion à l'Union européenne de la Roumanie ».

Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède, ont ouvert l'ensemble de leur marché du travail aux ressortissants roumains et bulgares.

L'alternance politique de 2012 a véhiculé de grands espoirs quant à l'avenir donné aux mesures transitoires. Dans le cadre de la campagne présidentielle de 2012, le candidat François Hollande avait déclaré, dans sa réponse ouverte du 27 mars 2012 au collectif Romeurope, que « le droit commun doit s'appliquer à tous. Il ne doit pas y avoir de politique spécifique pour quelque catégorie de population que ce soit, *a fortiori* sur des bases ethnoraciales réelles ou supposées, contrairement à celle menée par le candidat sortant. Les Roumains et Bulgares, quelle que soit leur origine, sont citoyens européens(...) ».

En août 2012, lors de la réunion interministérielle consacrée aux Roms, la suppression pure et simple des mesures transitoires applicables aux Roumains et aux Bulgares avait même été envisagée par le Ministre de l'Intérieur. Le communiqué de presse relatif à cette réunion indique en effet que « le Gouvernement examinera, après discussion avec les États concernés, l'hypothèse d'une levée anticipée des mesures transitoires qui restreignent l'accès de ceux-ci au marché du travail français, par rapport aux autres ressortissants communautaires ».

Ces prises de positions expliquent la déception qui a suivi la tenue de la réunion interministérielle du 22 août.

Le consensus pour la levée anticipée des mesures : HALDE, CNCDDH, associations du secteur, Sénat.

La mobilisation des associations du secteur en faveur de la levée des mesures transitoires n'a pas faibli depuis leur mise en place. Dans une lettre ouverte adressée au gouvernement, le collectif national Droits de l'Homme Romeurope (rassemblant les principales associations compétentes) et plusieurs syndicats (CGT, CFDT, Union Syndicale Solidaire, Fédération Sud Éducation) se sont associés pour demander à la France « de ne pas prolonger inutilement ces mesures transitoires imposées aux ressortissants roumains et bulgares qui empêchent l'insertion sociale de ces personnes, favorisent le travail non déclaré et contredisent le principe d'égalité de traitement entre citoyens européens¹⁹ ».

¹⁹ Collectif national Droits de l'Homme Romeurope, CGT, CFDT, Union Syndicale Solidaire, Fédération Sud Education, lettre ouverte à l'attention du Premier Ministre, du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé et du Ministre auprès du Ministre d'Etat des Affaires étrangères et européennes, chargé des affaires européennes, « Demande

La revendication de la levée anticipée des mesures transitoires n'émane pas uniquement du milieu associatif et syndical : les Institutions nationales des droits de l'Homme se sont également saisies du problème, au travers d'avis et de délibérations, ce qui indique bien que les mesures transitoires ne relèvent pas purement de politiques de gestion du marché du travail ou de l'immigration. Les dispositions transitoires, en ce qu'elles impactent le droit des ressortissants roumains et bulgares de travailler, relèvent bel et bien de la compétence d'institutions et d'organismes spécialisés dans les Droits de l'Homme.

Les positions sont unanimes : les mesures transitoires sont certes autorisées par le droit de l'Union, mais demeurent des dispositions discriminatoires qui aboutissent à une rupture d'égalité flagrante. Par ailleurs, elles plongent les ressortissants roumains et bulgares dans une situation de précarité économique, et constituent ainsi le point de départ du cercle vicieux de l'exclusion.

La CNCHD présente régulièrement des recommandations auprès du gouvernement visant la « levée immédiate des mesures transitoires²⁰ ». La HALDE et son successeur, le Défenseur des Droits, rejoignent largement ces prises de positions²¹.

Le plaidoyer mené auprès du législateur par les associations du secteur et les Institutions nationales de protection des droits de l'Homme a porté ses fruits : le 13 juin 2012 la Sénatrice écologiste Aline Archimbaud a déposé une proposition de résolution demandant notamment la levée immédiate des mesures transitoires. Lors de la discussion en séance publique du 15 octobre 2012, l'auteure de la proposition insiste sur la privation de droits qui résulte des mesures transitoires : « Le système des mesures transitoires empêche l'exercice d'un droit légitime, à savoir le droit à un travail et des revenus légaux²² ».

En ce sens la levée des mesures transitoires relève d'un impératif de rétablissement de l'égalité formelle, mais aussi de l'égalité réelle entre citoyens européens : la Sénatrice demande pour les Roumains et pour les Bulgares, « les mêmes droits que pour les autres citoyens européens sur le territoire français. Donnons-leur les mêmes droits d'accès à un revenu légal, ni plus ni moins. Nous ne demandons en effet aucun privilège spécial pour eux,

de levée immédiate des mesures transitoires imposées aux ressortissants roumains et bulgares », 21 décembre 2011.

²⁰ CNCDH, Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « Roms », 26 juillet 2013.

²¹ Voir à ce propos la délibération n°2009-372 du 26 octobre 2009 de la HALDE et le rapport du Défenseur des Droits sur le bilan d'application (août 2012-mai 2013) de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

²² Sénat, Séance du 15 octobre 2012, compte rendu intégral des débats, <http://www.senat.fr/seances/s201210/s20121015/s20121015001.html#section28>

mais simplement l'égalité des droits. Le meilleur moyen de lutter contre toutes les pratiques illégales est d'assurer cette égalité »²³.

Le Sénat a rejeté, par 172 voix contre 157, l'adoption de cette résolution, mais son engagement en faveur de la levée des mesures transitoires transparaît clairement dans sa résolution n° 73 du 18 janvier 2013 « L'intégration des Roms : un défi pour l'Union Européenne et ses États membres ». Le Sénat exprime le sentiment d'inachevé que laisse la circulaire interministérielle en matière d'accès à l'emploi en demandant au Gouvernement de « lever les dispositions transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares concernant leur accès au marché du travail, qui apparaissent comme des restrictions inutiles, dès lors que la liste des métiers qui leur sont accessibles a déjà été étendue à 291 métiers et qu'il devra être mis fin à ces dispositions, en tout état de cause, le 31 décembre 2013 au plus tard ».

Cette résolution rappelle la position du Sénat, déjà largement explicitée dans son rapport d'information du 6 décembre 2012, effectué au nom de la Commission des affaires européennes sous le titre « L'intégration des Roms : un défi pour l'Union Européenne et ses États membres ». Le Sénat y avait rappelé les observations faites par la Commission Européenne dans le cadre du suivi du fonctionnement des mesures transitoires et qui tendaient à affirmer que la main d'œuvre roumaine et bulgare aurait un impact positif sur les économies nationales. Par ailleurs, le coût logistique de la mise en œuvre de ces mesures avait paru déraisonnable aux sénateurs en termes de gestion des services publics. Le Sénat avait surtout pointé du doigt le caractère « hypocrite » de ce régime transitoire dans la mesure où le petit nombre d'actifs Roms résidant en France ne représente pas un réel danger pour le marché du travail français, au regard de la situation de l'emploi.

Dans sa résolution du 18 janvier 2013, le Sénat rappelle que les mesures prises à la suite de la réunion interministérielle du 22 août 2012 ne sont pas, en elles-mêmes, de nature à rendre effectif le droit à l'emploi des ressortissants roumains et bulgares. Le principal obstacle à cette effectivité relève, en effet, des démarches administratives nécessaires à l'obtention d'un titre de séjour autorisant à travailler : « Ces procédures administratives constituent un obstacle majeur à leur intégration sur le marché du travail car elles sont longues - neuf mois en moyenne-, complexes et dissuasives pour les employeurs ».

Le Sénat, dans la même logique que les associations du secteur et que les Institutions nationales de protection des droits de l'Homme, recommande vivement au Gouvernement de

²³ Sénat, Séance du 15 octobre 2012, compte rendu intégral des débats, <http://www.senat.fr/seances/s201210/s20121015/s20121015001.html#section28>

lever de manière anticipée ces mesures, dont « le maintien (...) apparaît comme profondément discriminatoire et guère compréhensible²⁴ ».

Conclusion

Bien qu'autorisées par le droit de l'Union, les mesures transitoires applicables aux travailleurs salariés roumains et bulgares sont unanimement décriées. Leur légitimité est largement contestable : la Commission Européenne elle-même estime que l'impact de ces travailleurs sur les économies et les marchés du travail nationaux est globalement positif. Par ailleurs, elles sont contraires à l'esprit des Traités constitutifs de l'Union Européenne et aux objectifs fondamentaux de l'Union elle-même, en ce qu'elles rendent ineffectif le droit à l'accès au marché du travail découlant du principe de libre circulation.

Telles qu'appliquées en France, les mesures transitoires représentent une entrave majeure au droit de chacun de pourvoir à ses propres besoins au moyen de sa force de travail. Le droit au travail est pourtant consacré à l'article 6 du Pacte International relatif aux droits économiques sociaux et culturels, qui dispose que « les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit ». La Charte sociale européenne déclare, pour sa part que « toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris » (partie 1§1).

Enfin, et de manière plus contraignante, le droit de travailler est reconnu par la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, laquelle a acquis, depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, la même valeur juridique que les Traités (article 6 TFUE). L'article 15§1 de la Charte consacre le principe général du droit de travailler et l'article 15§2 en précise les modalités d'application à l'égard des citoyens de l'Union : « tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre ».

Les mesures transitoires privent les travailleurs roumains et bulgares de la possibilité de subvenir légalement à leurs propres besoins. Leurs effets pervers sont reconnus par tous les acteurs politiques, juridiques, institutionnels et associatifs compétents : les mesures transitoires constituent une véritable machine à créer des inactifs.

²⁴ Sénat, résolution n°73 (2012-2013) du 18 janvier 2013 sur « L'intégration des Roms : un défi pour l'Union Européenne et ses Etats-membres ».

En tant que citoyens de l'Union, les Roumains et les Bulgares, qu'ils soient travailleurs ou inactifs, bénéficient du droit à l'égalité de traitement avec les nationaux en matière sociale. Ce droit-créance devrait donc leur permettre de jouir d'un « minimum vital » assuré par la société d'accueil. Il convient d'étudier l'effectivité de ce droit dans une deuxième partie.

II) Le droit à l'égalité de traitement des ressortissants roumains et bulgares nié par l'administration française

Le droit à l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants d'autres États membres de l'UE est un principe directement issu du droit de l'Union (A). Cependant, la France se rend coupable de violations systématiques de ce principe, tant au regard de la protection due à la famille (B), qu'à celle de la santé (C).

A. L'Europe et le principe de l'égalité de traitement en matière sociale

La définition et les fondements juridiques du principe d'égalité de traitement en droit de l'UE

L'égalité de traitement en droit de l'Union européenne se définit comme l'interdiction des discriminations. Dans un arrêt du 19 octobre 1977, la CJCE affirme que « l'interdiction de la discrimination (...) n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit communautaire²⁵ ».

L'égalité de traitement est inscrite, en droit positif, à l'article 18 TFUE (ex-article 12 TCE), qui interdit « dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, (...) toute discrimination exercée en raison de la nationalité ». Cette interdiction concerne aussi bien les discriminations directes, c'est-à-dire les différences de traitement explicitement motivées par un critère de nationalité, que les discriminations indirectes, dont le caractère en apparence neutre dissimule une réalité différenciée entre nationaux et ressortissants d'un autre État membre de l'UE. En matière de discrimination, seuls un motif justificatif légitime et une mesure proportionnée à l'objectif recherché permettent d'éviter de se trouver en contravention avec le droit de l'Union.

Par ailleurs, l'article 7§2 du règlement (UE) n°492/2011 du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (ancien règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968) reconnaît, à l'égard de ces travailleurs migrants, un principe général d'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux et fiscaux. La Cour de Justice des Communautés Européennes a retenu une conception large de la notion d'avantage social, dans une dynamique d'extension du champ matériel d'application du principe d'égalité de traitement. Les avantages sociaux ne sont pas limités à ceux découlant d'un contrat de

²⁵ CJCE, arrêt du 19 octobre 1977, Albert Rückdeschel & Co et al. c/ Hauptzollamt Itzehoe, aff. 117/76 et 16-77, point 7.

travail mais englobent « tous avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleur ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national²⁶ ».

Le principe d'égalité de traitement au service des travailleurs

L'égalité de traitement s'est d'abord construite au profit des travailleurs et en faveur de la mobilité économique. Le renforcement du marché unique a été rendu possible par la garantie donnée aux travailleurs européens qu'ils bénéficieraient, sur le sol des autres États membres, des mêmes avantages sociaux que les nationaux de l'État de résidence. Ce mouvement a convergé avec la conception majoritaire de la protection sociale après la Seconde Guerre, qui en a fait principalement une protection liée à la résidence, et donc au lieu de travail, plutôt qu'à la nationalité. Ce sont donc, dans un premier temps, uniquement les travailleurs mobiles au sein de la Communauté qui ont vu affirmer leur droit à une égalité de traitement en matière de protection sociale.

L'article 51 du Traité instituant la Communauté Économique Européenne du 25 mars 1957 dispose que « le Conseil (...) adopte dans le domaine de la Sécurité sociale les mesures nécessaires pour assurer l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit :

- a) La totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales,
- b) Le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres ».

Dès 1959, le droit dérivé de l'Union met en place une politique de coordination des régimes de sécurité sociale, dont l'égalité de traitement constitue l'un des piliers. À cet égard, l'article 3 du règlement 1408/71 et l'article 4 du règlement 883/2004 accordent aux travailleurs migrants une égalité de traitement en matière de prestations de Sécurité sociale mais à l'exclusion des prestations d'assistance sociale.

En 1968, le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté impose explicitement en son article 7(2) que le travailleur ressortissant d'un État membre « bénéficie [sur le territoire d'un autre État

²⁶ CJCE, arrêt du 31 mai 1979, Even, aff. 207/78, *Rec.*, p.2019.

membre] des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ». Ce règlement a été remplacé en 2011 par le règlement (UE) n° 492/2011 du 5 avril 2011. L'égalité de traitement bénéficie, à partir de l'arrêt de la CJCE Commission c. Luxembourg du 10 mars 1993, aux travailleurs migrants non-salariés et à leurs enfants à charge.

Jurisprudence de la CJCE et extension du champ d'application personnel du principe à tous les citoyens de l'Union

La signature, le 7 février 1992, du Traité de Maastricht instituant la Communauté Européenne va donner une nouvelle dimension au principe d'égalité de traitement entre ressortissants européens. L'article 17§1 du Traité dispose qu'est « citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre » et précise que « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

La Cour de Justice des Communautés Européennes a joué un rôle déterminant dans l'affirmation du statut de citoyen européen en consacrant jurisprudentiellement l'égalité de traitement entre tous les citoyens communautaires, travailleurs ou non, par l'arrêt de principe du 20 septembre 2001 (CJCE, affaire C-184/99, Grzelczyk). L'affaire concernait la demande par l'administration belge de remboursement d'une prestation sociale non contributive (minimum de moyens d'existence, appelé « minimex » dans le texte de l'arrêt) qu'elle avait accordée à un étudiant français résidant en Belgique. Sur renvoi préjudiciel des juridictions belges, la CJCE a donc dû répondre à la question suivante : « Le droit communautaire -plus particulièrement les principes de citoyenneté européenne et de non-discrimination énoncés aux articles 6 et 8 du Traité instituant la Communauté Européenne- s'oppose-t-il à ce que le droit à une prestation sociale d'un régime non contributif, tel celui institué par la loi belge du 7 août 1974 sur le minimum de moyens d'existence, soit reconnu aux seuls ressortissants des États membres qui bénéficient de l'application du règlement (CEE) n° 1612/68 du 15 octobre 1968, et non à l'ensemble des citoyens de l'Union ²⁷? ».

Les conclusions des différentes parties prenantes à la procédure de renvoi préjudiciel témoignent massivement des réticences nationales à étendre le bénéfice des prestations et avantages sociaux aux ressortissants communautaires non couverts par le statut des travailleurs.

²⁷ Ibidem.

Ainsi, les gouvernements belge et danois ont fait savoir que, selon leur interprétation du droit communautaire, « le principe de citoyenneté de l'Union n'aurait pas de contenu autonome, mais se rattacherait uniquement aux autres dispositions dudit traité²⁸ ». Dès lors qu'aucune disposition du droit communautaire ne vise expressément le droit à l'égalité de traitement en matière sociale au bénéfice de ressortissants communautaires inactifs et non membres de la famille d'un travailleur, le statut de citoyen ne peut pas permettre en lui-même l'octroi de tels avantages.

Pour la France, et cela est significatif, « l'idée d'étendre à tous les citoyens de l'Union le principe de l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux, alors que le bénéfice d'un tel principe est réservé actuellement aux seuls travailleurs et aux membres de leur famille, reviendrait à instituer une égalité globale entre les citoyens de l'Union établis dans un autre État membre et les nationaux de cet État, ce qui apparaît difficilement conciliable au regard des droits attachés à la nationalité²⁹ ».

La position du gouvernement portugais est sans conteste la plus avant-gardiste. Elle rejoint largement la décision qu'adoptera la Cour, en considérant que l'introduction du statut de citoyen européen a opéré un véritable changement de paradigme dans la conception des objectifs de la Communauté. Ainsi, « depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union Européenne, les ressortissants des États membres ne sont plus regardés en droit communautaire avant tout comme des facteurs économiques (...). Il en résulterait que l'application du règlement 1612/68 devrait également être étendue à tous les citoyens de l'Union, qu'ils aient ou non la qualité de travailleurs au sens de ce règlement³⁰ ».

La Cour pose, à l'occasion de cet arrêt, la véritable portée du statut de citoyen, qui « a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres ». Par la combinaison des articles 6 (citoyenneté européenne) et 8 (non-discrimination) du TCE (devenus, depuis, articles 17 et 12 TCE, puis 20 et 18 TFUE), la Cour consacre un droit général à l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux au bénéfice de tous les citoyens de l'Union, y compris ceux qui se déplacent sans motif lié au travail.

Les discriminations directes liées à la nationalité, telles que pratiquées par l'administration belge dans l'affaire précitée, ont été les plus rapides à éliminer. C'est sur le terrain des discriminations indirectes, notion dont la Cour a précisé les contours dans son arrêt du 10 mars 1993 (C-111/91), *Commission c/ Luxembourg*, que l'empreinte jurisprudentielle a

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

été la plus forte. Elle a fait preuve de la plus grande fermeté s'agissant de mesures « susceptibles par leur nature même d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et [qui risquent], par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers³¹ ». Au fil des différentes condamnations, les États membres ont adapté et modifié leurs législations et pratiques nationales pour les rendre conformes à ce nouveau principe général du droit communautaire : l'égalité de traitement en matière de protection sociale entre citoyens européens.

La France a notamment dû supprimer les conditions de résidence de longue durée pour bénéficier des minimas sociaux ou encore de l'aide sociale à domicile pour les personnes âgées. L'obligation de détention d'un titre de séjour a également dû être supprimée, dès lors que l'octroi d'un tel titre de séjour pour les ressortissants communautaire est de droit et n'est pas laissé à la discrétion de l'administration française.

Jurisprudence de la CJCE et extension du champ matériel d'application du principe d'égalité de traitement

L'affirmation du statut de citoyen européen comme statut fondamental de la personne porteur de droits a permis à la Cour d'étendre le champ matériel d'application du principe d'égalité de traitement. En effet, au titre de la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, le bénéfice du principe d'égalité de traitement ne joue que dans les domaines d'application du droit de l'Union.

Dans son arrêt *Martinez Sala* du 12 mai 1998, la Cour a eu à juger du refus d'octroi d'une allocation d'éducation opposé par l'administration allemande à une ressortissante espagnole en chômage de longue durée, au bénéfice de son enfant. Si les prestations non contributives (versées sans contrepartie de cotisations) ne relèvent pas, en principe, de la compétence du droit de l'Union, la Cour estime que dès lors que le versement de cette prestation est conditionné par des critères objectifs et ne relève pas de l'appréciation discrétionnaire de l'administration, le droit de l'Union trouve à s'appliquer en la matière³².

Dans l'affaire *Collins* du 23 mai 2004, la Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle « les citoyens de l'Union qui résident légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil peuvent se prévaloir de l'article 6 du traité dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit communautaire ». Or, « compte

³¹ CJCE, 10/03/1993, C-111/91, *Commission c/Luxembourg*.

³² CJCE, 12/05/1998, C-85/96, *Martinez Sala / Freistaat Bayern*.

tenu de l'instauration de la citoyenneté de l'Union et de l'interprétation jurisprudentielle du droit à l'égalité de traitement dont jouissent les citoyens de l'Union, il n'est plus possible d'exclure du champ d'application de l'article 48§2 du traité, qui est une émanation du principe fondamental d'égalité de traitement garanti par l'article 6 du traité, une prestation de nature financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre ³³».

Le champ actuel d'application matérielle du principe de l'égalité de traitement inclut donc des prestations liées à la famille, au logement ou encore à la santé.

La directive 2004/38/CE comme texte de référence

L'ensemble de la législation européenne relative au principe d'égalité de traitement a été compilé au sein de la 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.

L'objectif affiché de la directive est de « dépasser [l'approche] sectorielle et fragmentaire du droit de circuler et de séjourner librement » (considérant 4), et donc du principe d'égalité de traitement entre, d'une part, les travailleurs et d'autre part, les inactifs. Ainsi, le considérant 3 de la directive indique que « la citoyenneté de l'Union devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement. Il est par conséquent nécessaire de codifier et de revoir les instruments communautaires existants qui visent séparément les travailleurs salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi en vue de simplifier et de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union ».

L'article 24 de la directive 2004/38/CE dispose que « sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit au séjour ou du droit au séjour permanent ».

³³ CJCE, Collins, affaire C-138/02 (23 mars 2004).

La protection sociale accordée par la Charte sociale européenne

La France, en tant que membre du Conseil de l'Europe, a ratifié la Convention Européenne des Droits de l'Homme ainsi que la Charte Sociale Européenne révisée en 1996. Elle a accepté la compétence juridictionnelle de leurs organes de contrôle : la Cour Européenne des Droits de l'Homme et le Comité Européen des Droits Sociaux. Ces deux organes sont donc compétents pour reconnaître les violations des droits protégés par les deux instruments précités.

En matière d'accès aux prestations et avantages sociaux, c'est la Charte Sociale Européenne qui détermine les droits, plus ou moins subjectifs et justiciables dont bénéficient les citoyens et résidents des États membres. L'article 12 de la Charte Sociale Européenne consacre le droit à la Sécurité sociale. Cet article fait partie du « noyau dur » de droits énoncés par la Charte, c'est-à-dire les droits auxquels les États sont obligés de souscrire, par opposition au reste du contenu de la Charte, qui a un fonctionnement « à la carte ». L'article 13 de la Charte est relatif au droit à l'assistance sociale, et engage notamment les États parties à « veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de Sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état ». Les États parties devront également s'assurer que le bénéfice de cette assistance n'engendre pas, pour leurs bénéficiaires, « une diminution de leurs droits politiques ou sociaux ». Ces dispositions ont vocation à s'appliquer aussi bien aux nationaux qu'aux ressortissants des autres États parties en séjour régulier. L'article 16 vise à assurer une « protection sociale, juridique et économique » à la famille, « cellule fondamentale de la société », notamment au moyen de « prestations sociales et familiales ». Enfin, l'article 19 est expressément consacré au « droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance ».

Le Comité européen des droits sociaux, quant à lui, évalue la conformité des situations nationales aux dispositions de la Charte au regard des rapports périodiques rendus par les États parties mais surtout à l'occasion des réclamations portées à sa connaissance par des acteurs collectifs.

B. La défaillance du système juridique français en matière de protection de la famille

La politique sociale française au service de la gestion de l'immigration

Pour le chercheur Antoine Math, les efforts de la Cour de Justice pour faire de l'égalité de traitement un outil au service de l'élargissement et de l'approfondissement de l'Union ont lentement porté leurs fruits, non seulement dans les législations mais aussi dans les pratiques nationales : « Après une longue période de défiance et de résistance pendant laquelle les administrations avaient posé des obstacles à l'accès effectif aux droits, l'heure était venue de reconnaître la pleine égalité. Par exemple, des instructions données au début des années 2000 préconisaient même l'attribution de prestations non contributives dans les mêmes conditions que les Français, à tout ressortissant communautaire vivant en France, sans que ce ressortissant n'ait à produire de titre de séjour ou une preuve du droit au séjour³⁴ ». La logique prévalant à l'époque était donc bien celle de l'assimilation de « tout citoyen européen résidant effectivement en France à un Français³⁵ ».

Antoine Math identifie un changement de politique en matière d'octroi des prestations sociales aux Roumains et aux Bulgares, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers : les politiques sociales en vigueur jusqu'au milieu des années 2000, mues par le principe de citoyenneté, ont subi un changement de cap conduit par une dynamique toujours plus restrictive. L'auteur explique cet infléchissement par la « crainte d'un appel d'air de populations jugées indésirables, avec l'idée que la protection sociale doit, comme pour les ressortissants d'États tiers, être mise au service de la maîtrise des flux migratoires ».

Il y a donc bel et bien eu un retour en arrière dans la politique sociale menée par l'administration française au regard des citoyens européens. L'élargissement de l'Union à des pays d'Europe centrale et orientale, connaissant des situations économiques et sociales sans comparaison possible avec celles de l'Europe occidentale, a suscité la peur d'une invasion de pauvres venus de l'autre côté de l'Europe, prêts à vampiriser les systèmes nationaux d'assistance sociale.

Si cette crainte pouvait paraître justifiée, au vu des difficultés économiques qui touchent la Roumanie et la Bulgarie, Antoine Math rappelle avec raison que « la période transitoire appliquée aux ressortissants des nouveaux États membres vaut uniquement pour les

³⁴ Math Antoine, « Roms et autres : protection sociale des ressortissants communautaires », *Droit Social* n°11, novembre 2010, pp 1037-1051.

³⁵ Ibidem.

ressortissants de ces pays qui souhaitent exercer une activité professionnelle salariée (...). Elle ne trouve cependant pas à s'appliquer en matière de protection sociale et ne pouvait fonder le changement d'attitude des caisses³⁶ ».

La tendance, à partir de 2005/2006, est d'assimiler les ressortissants communautaires issus des nouveaux États membres à des ressortissants d'États tiers, nonobstant le principe d'égalité de traitement et les droits induits par la citoyenneté européenne.

Le développement chaotique de pratiques illégales en matière de prestations sociales

Aucun texte de valeur législative ou supra-législative ne porte la trace explicite du changement d'attitude de l'administration vis-à-vis des citoyens roumains et bulgares en France. Au contraire, le principe de l'égalité de traitement est rappelé, notamment par la circulaire ministérielle n°2007-07 du 23 avril 2007 relative à la mise en œuvre des règlements (CEE) n°1408/71 et n°574/72 dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne à deux nouveaux États membres. La circulaire rappelle que « les périodes transitoires n'ont pas d'effet sur les ressortissants des nouveaux États membres, quel que soit leur statut (travailleurs salariés ou autres), en ce qui concerne les droits sociaux (égalité de traitement en matière de travail et de conditions d'emploi, en matière d'avantages sociaux, en matière de Sécurité sociale) pour eux-mêmes et pour les membres de leurs familles».

Les caisses ont donc développé en interne des pratiques variables, brisant également le principe d'égalité sur le territoire national pour les Roms. On trouve ainsi, à partir de 2005, de nombreux textes d'orientations internes comprenant des instructions excessivement restrictives en matière d'octroi de prestations sociales pour les ressortissants de l'Union issus des nouveaux États membres, puis pour l'ensemble des citoyens de l'Union.

Contrairement au cas des ressortissants d'États tiers, le droit au séjour (et donc aux prestations) des ressortissants de l'Union doit être déterminé par les Caisses elles-mêmes, comme l'indique dès 2007 la Circulaire CNAF n° 2007-005 relative aux règlements communautaires : «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. »

³⁶ Ibidem.

Dans la mise en œuvre de leurs compétences, les organismes débiteurs de prestations sociales font preuve de traitements différenciés, voire discriminatoires, à l'égard des ressortissants roumains et bulgares.

Suspensions illégales de prestations familiales et condamnations en justice (TASS, HALDE, Comité européen des droits sociaux)

Dans le cadre du durcissement de la politique sociale française, les règles d'attribution et de versement des allocations familiales ont été modifiées, au moment de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE. La loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la Sécurité sociale et, à sa suite, la circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 relative au droit au séjour des ressortissants communautaires modifient le droit applicable aux ressortissants de l'UE-2 en matière d'accès aux allocations familiales, en faisant de la régularité du séjour un nouveau critère conditionnant l'octroi de ces prestations. L'édiction de cette nouvelle règle d'octroi des allocations familiales a été suivie de l'interruption brutale du versement des allocations à de nombreuses familles, qui en bénéficiaient jusque-là.

La conformité de cette circulaire au droit de l'Union Européenne a été contestée en justice, notamment devant le Tribunal des Affaires de Sécurité de Saint Étienne, qui, dans sa décision n° 643/09 du 30 novembre 2009, a considéré que la décision de suppression des allocations familiales dont bénéficiait le ressortissant roumain concerné par l'affaire portée devant lui était « fautive et a[avait] causé un préjudice certain » à ce dernier.

Dans sa délibération n°2010-74 du 1^{er} mars 2010, la HALDE, saisie par l'association « Solidarités Roms », remet en cause les décisions de refus d'octroi des allocations familiales prises par notamment par la CAF de Saint-Étienne. La HALDE estime que l'organisme débiteur d'allocations familiales ne s'est pas fondé, pour motiver sa décision de refus de droit au séjour, sur la directive 2004/38/CE (article 7) ni sur le CESEDA (articles L.121-1 et R121-4) mais uniquement sur « l'interprétation de ces textes donnée par la CNAF dans sa circulaire du 18 juin 2008 n°2008-024. Or, cette interprétation du droit au séjour des ressortissants communautaires n'est pas conforme à la directive applicable en l'espèce et à l'interprétation qui en est faite par la Cour de justice de la Communautés européenne ».

D'une part, la condition tenant à la possession d'une couverture maladie complète doit être considérée comme remplie dès lors que l'individu est titulaire de la Couverture Maladie Universelle, alors que la circulaire litigieuse prévoit que « la CMU n'est pas considérée comme une couverture maladie permettant d'établir le droit au séjour ». Il s'agit d'un cas de

non-conformité avec le Code de Sécurité sociale qui prévoit que la CMU de base couvre tous les risques liés à la maladie et à la maternité.

D'autre part, l'assiette du calcul relatif à l'exigence de possession de ressources suffisantes est trop restrictive par rapport au droit de l'Union, puisqu'elle est calquée sur le calcul de l'impôt sur les revenus (c'est-à-dire principalement les revenus du travail, et depuis 2012 les revenus du capital). En matière de droit au séjour, les ressources à prendre en compte sont plus diverses : elles peuvent provenir du soutien familial ou de tiers, comme l'a rappelé la CJCE dans l'affaire C-408/03 Commission c/Belgique du 23 mars 2006.

De surcroît, la circulaire litigieuse du 18 juin 2008 fixe le seuil de ressources minimum à « au moins six mois d'équivalent du RMI » : il s'agit d'une violation manifeste du texte de la directive 2004/38/CE, dont l'article 4 prévoit qu'en « tout état de cause, [le montant des ressources considérées comme suffisantes] n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale, ni lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de Sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil ».

Enfin, le défaut de motivation explicite concernant « la charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale » prive la décision contestée de base légale, en ce que la directive 2004/38/CE impose un examen au cas par cas de la situation de l'intéressé, prenant en compte « la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée³⁷ ».

La décision de suspension des allocations familiales est également illégale au regard du principe de droit de l'Union selon lequel le versement antérieur de prestations sociales à un ressortissant communautaire lie l'organisme débiteur et vaut reconnaissance *de facto* du droit au séjour. Ainsi, en matière de renouvellement des droits aux allocations familiales, les organismes débiteurs ne peuvent opposer à l'intéressé une décision de refus au motif que ce dernier ne pourrait pas faire la preuve de son droit au séjour. La HALDE opère par raisonnement analogique, en transposant la solution qu'avait apportée la CJCE dans l'affaire Trojani (affaire C-456/02 du 7 septembre 2004). Dans cette affaire, la Cour avait considéré que dès lors qu'un ressortissant communautaire s'était vu délivrer une carte de séjour par l'administration du pays d'accueil, son droit au séjour ultérieur, ainsi que les droits qui y sont attachés (non-discrimination et égalité de traitement), étaient réputés acquis.

La HALDE estime que « dans la mesure où, concernant les ressortissants communautaires, la régularité du séjour peut être reconnue tant par la Préfecture que par les

³⁷ Considérant 16 de la directive 2004/38/CE du 20 avril 2004.

CAF, le raisonnement de la Cour dans l'arrêt Trojani est sans nul doute transposable aux cas dans lesquels c'est la caisse d'allocation familiale elle-même qui a reconnu, par le versement de prestations, le droit au séjour ». Les caisses d'allocations familiales sont donc liées par l'octroi initial de prestations familiales, l'impossibilité pour les ressortissants communautaires de prouver leur droit au séjour ne pouvant servir de fondement à la suspension des allocations en question.

La légitimité d'un tel raisonnement a été confirmé par la Direction de la Sécurité sociale, qui, dans sa circulaire du 3 juin 2009, indique que s'agissant de ressortissants ayant déjà bénéficié de prestations familiales sans examen de la régularité de leur séjour, « il est décidé qu'à titre conservatoire, ce droit aux prestations ne pourra pas, en particulier lors du réexamen du droit aux prestations (...), être remis en cause sur le fondement de l'absence de justification prouvant l'existence d'un droit au séjour³⁸ ».

Les irrégularités de la circulaire du 18 juin 2008 ont conduit les pouvoirs publics à abroger cette dernière et à la remplacer par la circulaire CNAF n° 2009-022 du 21 octobre 2009. Si cette démarche a permis de rendre le droit français enfin conforme aux exigences européennes, elle n'a pas réussi pour autant à opérer un changement substantiel dans la pratique administrative. Ainsi, la HALDE a été saisie de réclamations portant sur les mêmes décisions de suspension des allocations familiales postérieures à l'édiction de la circulaire du 21 octobre 2009. Elle explique la persistance de ces décisions illégales par le « défaut de connaissance et de publicité de ce texte [qui] conduira, d'une part, à ce que de nouvelles décisions de suspension de prestations interviennent dans l'avenir et, d'autre part, à ce que les personnes qui se sont vu suspendre leurs prestations depuis 2008, ne soient pas en mesure de demander le réexamen de leur situation au vu de la nouvelle interprétation proposée par la CNAF³⁹ ».

Obstacles à l'accès au logement et évacuation des campements sans proposition de relogement

La protection de la famille passe aussi, et surtout s'agissant de la minorité Rom en France, par l'octroi d'aides permettant de faciliter l'accès au logement. L'écrasante majorité des membres de la minorité Rom en France vit dans des « campements illicites », c'est-à-dire

³⁸ Circulaire n° DSS/2B//2009/146 du 03 juin 2009 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français.

³⁹ HALDE, Délibération n°2010-74 du 1er mars 2010.

des installations de fortune implantées en périphérie des grandes villes et au sein desquelles les conditions de vie sont particulièrement précaires. Il convient de préciser que ces migrants ne sont pas, dans leur grande majorité, des « gens du voyage » et ne sont pas caractérisés par un mode de vie itinérant. Comme l'indique le rapport d'Observatoire 2013 du collectif Romeurope, « leur habitat n'est pas un mode de vie choisi mais une manifestation de la politique d'exclusion des droits et de la crise du logement ». En effet, le manque de logements disponibles et les hausses continues des loyers rendent illusoire pour les Roms la possibilité d'accéder à un logement dans le parc locatif privé.

Il existe en France plusieurs dispositifs législatifs visant à assurer l'accès au droit au logement pour tous, y compris les plus démunis (aides au logement, logement social, droit au logement opposable, droit à l'hébergement opposable, droit à l'hébergement d'urgence). Cependant, l'accès au logement social est rendu particulièrement difficile pour les ressortissants roumains et bulgares, du fait de la longueur et du manque de transparence des procédures, mais aussi, bien sûr, parce que le parc locatif social est quantitativement insuffisant. Étant donné l'ampleur des listes de demandeurs de logement sociaux et le temps d'attente engendré, pouvant atteindre jusqu'à dix ans, les ressortissants étrangers ne sont pas considérés comme prioritaires⁴⁰.

Au contraire, les demandes de logements sociaux font l'objet de traitements discriminatoires, comme l'indique le rapport d'observatoire 2009/2010 du collectif Romeurope. Celui-ci demande « un accès non discriminatoire aux procédures de demandes de logement sociaux pour toute personne en situation régulière au regard du séjour, particulièrement pour les ressortissants communautaires dispensés de titre de séjour ».

Par ailleurs, le dispositif de droit au logement opposable (DALO), établi par la loi n°2007/290 du 5 mars 2007, qui permet à toute personne sans logement ou en situation de mal-logement et dont la demande de logement social n'a pas reçu de réponse favorable d'intenter un recours amiable puis contentieux pour faire valoir ce droit, est ouverte aux citoyens de l'Union qui bénéficient du droit au séjour tel que prévu par l'article L.121-1 du CESEDA. Dans une décision du 26 novembre 2012, le Conseil d'État a précisé que l'obligation de régularité du séjour doit être remplie pour tous les membres du foyer, et non seulement le demandeur lui-même⁴¹. De telles conditions, additionnées aux discriminations dont font l'objet les Roms dans toutes leurs démarches administratives, ainsi qu'au « bilan

⁴⁰ Contrairement à ce qu'a affirmé Marine Le Pen dans un communiqué de presse publié le 17 avril 2013 sur le site internet du Front National.

⁴¹ CE, 26 novembre 2012, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement c/ M.A, ccl Fabienne Lambolez, n° 352420.

pour le moins décevant ⁴²» de l'application du dispositif DALO, rendent ce droit opposable concrètement inaccessible aux membres de cette minorité.

Si le bénéfice du droit au logement opposable est réservé aux personnes se trouvant en situation régulière sur le territoire, le droit à l'hébergement d'urgence peut quant à lui être sollicité par « toute personne éprouvant des difficultés particulières », sans condition de régularité du séjour. L'article L.345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles dispose que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène (...) ». L'opposabilité de ce droit implique pour l'État et ses collectivités une obligation de résultat, et non de moyens.

Le Conseil d'État a reconnu que le droit à l'hébergement d'urgence constituait une liberté fondamentale au sens du référé-liberté dans son ordonnance du 10 février 2012 (M.A, n°356456), où il a considéré « qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés de première instance, faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ». Par ailleurs, dans le cadre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, les autorités publiques sont appelées à rechercher et à proposer des solutions alternatives en termes de relogement.

L'obligation qui pèse sur les pouvoirs publics en termes d'hébergement d'urgence et de proposition de relogement pour les habitants de campements évacués et démantelés a trouvé une confirmation juridictionnelle, le 4 avril 2013, lorsque douze familles évacuées ont saisi le Tribunal administratif de Lyon d'une demande en référé tendant à forcer le Préfet à respecter leur droit à un hébergement. Le juge des référés a accédé à leur demande, et

⁴² Sénat : Rapport d'information de MM. Claude Dilain et Gérard Roche, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, « Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits », n° 621 (2011-2012), 27 juin 2012.

condamné le Préfet du Rhône pour « manquement à son obligation d'assurer un hébergement d'urgence à des personnes sans abri⁴³ ».

Au niveau du Conseil de l'Europe, le Comité européen des droits sociaux a indiqué, dans sa décision sur le bien-fondé relatif à la réclamation portée par le Forum européen des Roms et gens du voyage c/ France, n° 64/2011 du 24 janvier 2012 qu' « étant donné que le droit à un abri est étroitement lié au droit à la vie, et au droit au respect de la dignité humaine de tout individu, les États parties doivent fournir un abri aux personnes qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction » (§§126-129). Mais, dans la pratique, les solutions de relogement, même provisoires, restent trop rares.

Refus de domiciliation administrative et accès aux prestations

Dès lors que le droit au logement n'est pas assuré pour les Roms vivant dans des campements illicites, il revient *a minima* à l'Etat français de leur assurer une domiciliation administrative, dont l'octroi conditionne largement l'accès aux prestations sociales de toutes natures. L'article L.264-1 du Code de l'action sociale et des familles dispose en effet que « pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de l'aide médicale de l'Etat (...) ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridique, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet ». En matière d'Aide médicale d'État, la domiciliation est prévue aux articles L.252-1 et L.252-2 du Code de l'action sociale et des familles.

La domiciliation est un droit dont le bénéficiaire est cependant conditionné à la preuve d'un lien avec la commune auprès de laquelle la domiciliation est demandée. Aux termes de la circulaire n° DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable, « les CCAS ou CIAS sont tenus de procéder à l'élection de domicile des personnes qui leur font une demande en ce sens, sauf lorsqu'elles ne présentent aucun lien avec la commune ou avec le groupement de communes ». À cet égard, il est précisé que « doivent être considérés comme ayant un lien avec la commune ou le groupement de communes et devant être domiciliées, les personnes qui sont installées sur son

⁴³ TA Lyon, n° 1302164, 4 avril 2013.

territoire. Le terme d'installation doit être entendu de façon large, il ne saurait évidemment être réduit au seul fait d'habiter dans un logement sur le territoire de la commune. De même, toute personne dont il est établi qu'elle a l'intention de s'installer sur la commune dans des conditions qui ne sont pas purement occasionnelles et qui présentent un minimum de stabilité a vocation à être domiciliée par le CCAS ».

Or, les refus de domiciliation par les CCAS sont fréquents à l'encontre de ressortissants roumains ou bulgares, et la preuve d'un lien avec la commune est souvent considérée comme absente dès lors que les individus résident dans des campements et bidonvilles illégaux. Dans ces circonstances, ce sont les organismes privés agréés pour effectuer la domiciliation qui prennent le relais afin de permettre aux demandeurs de bénéficier de tous les droits sociaux dont l'octroi est conditionné à une élection préalable de domicile. Si la prise en charge associative permet d'assurer un accès effectif aux droits pour les ressortissants roumains et bulgares, il ne revient cependant pas au secteur privé de remplacer les services administratifs étatiques dans leurs missions de service public.

C. Des parcours chaotiques dans l'accès aux soins

Accès à la CMU

Le Comité européen des droits sociaux a été saisi en 2003 d'une réclamation collective portée par la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (réclamation n° 14/2003 contre la France) concernant le droit à l'assistance médicale des étrangers en France. Dans sa décision sur le bien-fondé, le Comité affirme que : « La dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au cœur du droit européen positif en matière de droits de l'homme – que ce soit la Charte sociale européenne ou la Convention européenne des Droits de l'homme – et les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine. Le Comité estime par conséquent qu'une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un État partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte⁴⁴ ».

Le manquement, par l'État français, à son devoir d'assistance médicale envers les Roms résidant sur le territoire national a été de nouveau confirmé par le Comité européen des droits sociaux à l'occasion de la réclamation n° 67/2011 opposant l'association Médecins du

⁴⁴ Comité européen des Droits sociaux, Décision sur le bien-fondé : Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. France, n° 14/2003.

Monde-International à l'État français, qui a mis en évidence de multiples violations de la Charte à l'encontre des Roms.

Dans sa décision sur le bien-fondé rendue le 11 septembre 2012, le Comité conclut à la violation de l'article E (non-discrimination) combiné avec l'article 13, qui dispose que « toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale » et engage les Parties à « veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état ; ».

Le Comité rappelle sa jurisprudence antérieure selon laquelle « l'article 13§1 de la Charte révisée prévoit que ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes doivent, en cas de maladie, bénéficier d'une aide pécuniaire pour obtenir des soins médicaux ou doivent recevoir ces soins gratuitement (...) ⁴⁵».

Concernant l'accès à la Couverture Maladie des Roms résidant légalement en France depuis plus de trois mois, le Comité estime que la législation applicable ouvrant droit à la CMU est incorrectement mise en œuvre, ce qui constitue une violation de l'article 13§1 de la Charte. D'autre part, l'impossibilité pour les résidents légaux présents sur le territoire national depuis moins de trois mois d'accéder à la CMU « constitue une différence de traitement injustifiée avec les nationaux » en violation de l'article 13§4 de la Charte, qui prévoit une égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties dans l'application des dispositions de la Charte relative à l'assistance sociale et médicale.

Accès à l'AME

Les Caisses Primaires d'Assurance maladie (CPAM) sont responsables de l'octroi de l'Aide Médicale d'Etat, prestation d'assistance sociale à vocation sanitaire et à destination d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire français. Cette prestation non contributive permet une prise en charge intégrale des dépenses de santé, qui est fondamentale dès lors qu'elle s'adresse exclusivement à un public ne disposant pas des ressources suffisantes pour s'assurer un niveau de santé acceptable.

⁴⁵ Comité européen des Droits sociaux, Décision sur le bien-fondé : centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation collective n°46/2007.

Les conditions d'octroi de cette prestation sont fixées par l'article L251-1 du Code de l'action sociale et des familles. Elles concernent la durée de résidence sur le territoire français (résidence ininterrompue de plus de trois mois), l'irrégularité du séjour et l'absence de ressources suffisantes (fixées par plafond en fonction de la composition du foyer). Les ressortissants roumains et bulgares ne justifiant pas d'un droit au séjour et résidant en France depuis plus de trois mois devraient donc bénéficier de cette prestation, dès lors que la condition concernant l'impossibilité financière de pourvoir soi-même à ses dépenses de santé est presque systématiquement remplie. Certaines CPAM exigent pourtant, pour accorder le bénéfice de l'AME aux ressortissants roumains et bulgares, que ces derniers remplissent les conditions posées par la circulaire DSS/DACI n° 2011-225 du 9 juin 2011 relative à la condition d'assurance maladie complète dont doivent justifier les ressortissants européens inactifs, les étudiants et les personnes à la recherche d'un emploi, au-delà de trois mois de résidence en France.

Or, cette directive ne concerne pas l'octroi de l'AME, mais les conditions du droit au séjour pour les ressortissants inactifs résidant en France depuis plus de trois mois, notamment pour le bénéfice de la Couverture Maladie Universelle (CMU), autre prestation d'assistance sociale à vocation sanitaire. Elle reprend donc les exigences posées par la directive 2004/38/CE sur la possession d'une assurance maladie complète et de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable pour les finances de l'État d'accueil.

Appliquer ces conditions à des ressortissants roumains et bulgares demandant le bénéfice de l'AME est illégal dès lors que la circulaire du 9 juin 2011 ne concerne pas cette prestation. Il s'agit donc d'un refus injustifié d'octroi de prestations sociales sur la base de l'application illégale d'un texte n'ayant pas vocation à régir ce type de situation.

Le Défenseur des Droits a été saisi d'une réclamation concernant le refus d'octroi de l'AME à une ressortissante roumaine sur la base de l'application de la circulaire du 9 juin 2011. Si, au cours de la procédure, la situation personnelle de la requérante a été régularisée par la CPAM défenderesse, le Défenseur des Droits s'inquiète de ce que « l'instruction menée tend à démontrer que ce refus ne serait pas isolé mais serait appliqué à l'ensemble des ressortissants communautaires inactifs dépourvus de droit au séjour, très majoritairement roumains et bulgares, formant une demande auprès de cette CPAM ⁴⁶».

⁴⁶ Défenseur des Droits : « Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Août 2012-mai 2013 », 6 juin 2013, p. 54.

L'analyse juridique de la situation aboutit à une condamnation ferme des pratiques en vigueur au sein de la CPAM en question : celle-ci « exige des ressortissants communautaires inactifs une condition de régularité de séjour pour bénéficier de l'AME, prestation justement réservée aux étrangers en situation irrégulière. Cette exigence contraire à la loi revêt, en outre, un caractère discriminatoire à raison de la nationalité », discrimination non justifiée par un but légitime et ne respectant pas le principe de proportionnalité.

Ce sont les textes nationaux (article 11 du Préambule de la Constitution de 1946) et internationaux (articles 2 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux) de protection des droits de l'Homme qui fondent le raisonnement du Défenseur des Droits. En vertu du droit fondamental à la santé et de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, le traitement réservé aux ressortissants roumains et bulgares en matière d'octroi de l'AME est entaché d'illégalité. Au terme de son analyse, l'Institution de protection des droits de l'homme recommande un réexamen de toutes les demandes d'AME émises par des ressortissants communautaires depuis début 2012 et interpelle les pouvoirs publics sur la nécessité de mieux diffuser les règles relatives à l'octroi de l'AME et d'harmoniser les procédures entre les différentes caisses.

En effet, d'importantes divergences de pratiques existent entre les caisses. Dans son rapport de juin 2013, le collectif Romeurope fait état de demandes abusives de pièces par certaines CPAM, notamment celles de Strasbourg et celles de Seine-et-Marne. La preuve de la non-affiliation à la Sécurité sociale du pays d'origine est ainsi exigée aux demandeurs, alors que la vérification de l'état d'affiliation à un régime de sécurité sociale relève de la compétence de la CPAM elle-même, en vertu de la circulaire n° DSS/DACI/2011/225 du 9 juin 2011 relative à la condition d'assurance maladie complète dont doivent justifier les ressortissants européens inactifs, les étudiants et les personnes à la recherche d'un emploi au-delà de trois mois de résidence en France. Le transfert de la charge de la preuve sur le demandeur pèse d'autant plus que l'obtention du document de non-affiliation est payante auprès du Consulat de Roumanie.

D'autres CPAM, notamment à Bonneuil dans le Val-de-Marne, exigeraient la preuve de la scolarisation des enfants pour accorder le bénéfice de l'AME. Il s'agit d'un dépassement de pouvoir constituant une restriction manifeste à l'accès aux prestations sociales de santé pour les familles roumaines et bulgares, qui rencontrent, dans de trop nombreuses communes, de grandes difficultés à faire inscrire leurs enfants à l'école.

Enfin la CPAM du Maine-et-Loire restreindrait l'octroi de l'AME aux ressortissants pouvant prouver qu'ils ont déjà effectué des dépenses de santé ou que de telles dépenses sont prévues dans le mois suivant la demande.

Les exigences abusives de ces CPAM constituent une « entrave majeure à l'accès aux droits des communautaires⁴⁷ ». Une harmonisation nationale des procédures et des conditions d'accès à l'AME serait de nature à supprimer ces obstacles, qui ne sont justifiés ni par des textes, ni par un but légitime.

Conclusion

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe s'est saisi de la question de la grande précarité dans sa recommandation R(2000)3 du 19 janvier 2000 sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité. En termes d'accès à la justice, le Conseil de l'Europe se montre audacieux, en considérant que « le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires devrait être justiciable, toute personne en situation d'extrême précarité devant pouvoir l'invoquer directement devant les autorités et le cas échéant devant les tribunaux ». Cette capacité de saisine d'un juge ne devrait par ailleurs pas être réservée aux nationaux mais « devrait appartenir aux nationaux et aux étrangers, quel que soit le statut de ces derniers au regard du droit des étrangers, selon les modalités à définir par les autorités nationales ».

Pourtant, à l'heure actuelle, l'absence de force exécutoire prive de toute portée les condamnations du Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe, dès lors que la volonté politique de mettre en conformité le droit et la pratique française aux exigences issues de la Charte sociale européenne fait défaut.

⁴⁷ CNDH Romeurope, Rapport d'observatoire 2013, p. 35.

III) Le refus de droit au séjour des Roms au service d'une politique d'immigration discriminatoire

Le principe de libre circulation des travailleurs, et plus généralement des citoyens de l'Union, inclut en premier lieu à leur profit le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre de l'UE que leur État d'origine ou de résidence habituelle. La politique restrictive de gestion des flux migratoires de la France ne devrait donc pas s'appliquer aux Roms citoyens roumains et bulgares, qui ne peuvent être traités de la même manière que les ressortissants d'États tiers à l'Union.

Pourtant, les autorités françaises sont particulièrement réticentes à reconnaître un droit au séjour à ces migrants européens, identifiés comme des citoyens pauvres de l'Union : le motif tiré de l'absence de ressources suffisantes est largement utilisé pour justifier leur absence de droit au séjour, malgré le fait que cette précarité résulte des restrictions dans l'accès aux droits étudiées dans les deux premières parties de ce mémoire (A). Lorsque ce motif n'a pas lieu d'être invoqué, notamment dans le cas des travailleurs, c'est alors la protection de l'ordre public qui permet de motiver un refus de séjour et un éloignement du territoire des Roms, en particulier pour ceux qui vivent dans des campements illégaux (B). Or, en définitive, toute mesure d'éloignement est rendue caduque par le principe même de liberté de circulation, qui autorise les personnes à revenir sur le territoire dont elles ont été éloignées. Il en résulte une véritable errance des Roms, sur le continent européen (C).

A. L'éloignement des inactifs pour absence de ressources suffisantes et la notion de « charge déraisonnable »

Contrairement à celui des travailleurs, le droit au séjour des inactifs est soumis par le droit de l'Union Européenne aux deux conditions posées par l'article 7§1.a) de la directive 2004/38/CE. Ce dernier dispose que le citoyen de l'Union migrant et ne relevant pas de la catégorie des actifs, doit disposer « pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil ».

S'agissant du maintien du droit au séjour, l'article 14§1 de la directive 2004/38 dispose que « les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système

d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ». En droit français, ces conditions ont été introduites à l'article L.121-1 du CESEDA. Si la seconde condition ne s'avère pas problématique, en raison de la coordination des systèmes de sécurité sociale en place au sein de l'Union Européenne, la condition tenant à la possession de ressources suffisantes est, *in concreto*, beaucoup plus difficile à remplir pour les ressortissants roumains et bulgares.

L'impossibilité de remplir la condition de possession de ressources suffisantes

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme estime que les mesures transitoires restreignant le droit à l'emploi de ces ressortissants sont largement responsables de cet état de fait : « 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 nationalité⁴⁸ ».

Par ailleurs, les activités économiques informelles qualifiables d'activités de survie font l'objet d'une politique restrictive voire, répressive, de la part des pouvoirs publics. L'une des principales activités de survie pratiquées par la communauté Rom est la récupération destinée à la vente de ferraille et de métaux divers. Cette activité, longtemps tolérée par les pouvoirs publics, a fait l'objet d'un durcissement de la réglementation applicable. La loi de finance rectificative pour 2011 a introduit un cadre restrictif quant aux moyens de paiement de la transaction. L'article L.112-6 du Code Monétaire et Financier dispose désormais que « toute transaction relative à l'achat au détail de métaux ferreux et non ferreux est effectuée par chèque barré, virement bancaire ou postal ou par carte de paiement ». Les ressortissants roumains et bulgares ne disposant pas, dans l'écrasante majorité des cas, de comptes en banque, ils se voient *de facto* privés de la possibilité de gagner leur vie par ce moyen, pourtant légal. Par ailleurs, les activités dites de vente à la sauvette et de colportage font l'objet de « harcèlements policiers », selon les termes du rapport d'observatoire Romeurope 2013⁴⁹. Enfin, la mendicité, dont le caractère délictuel avait été supprimé par la Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992, a été réintroduite dans le code Pénal en cas de mendicité agressive, ou pratiquée sous la menace d'un animal. Cette pénalisation de la mendicité autorise les maires

⁴⁸ CNCDH, 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.

⁴⁹ Rapport d'Observatoire Romeurope 2013, p. 31

de communes à prendre des arrêtés anti-mendicité. Les arrêtés municipaux se sont multipliés, en particulier au cours des années 2010 et 2011. Le ciblage de la mendicité Rom par ces arrêtés municipaux a même parfois été explicite : en 2011, le maire de la commune de la Madeleine (département du Nord) a ainsi fait traduire en roumain et en bulgare un arrêté anti-mendicité qui fut par la suite annulé par le Tribunal administratif de Lille, en l'absence « d'éléments permettant d'apprécier la gravité du trouble à l'ordre public invoqué⁵⁰ ».

C'est dans ce contexte, installé depuis quelques années, que, le 11 avril 2013, Emmaüs France, Emmaüs Solidarité et la Fondation abbé Pierre ont lancé une campagne de plaidoyer intitulée « La pauvreté n'est pas un crime ». Rappelant que « ce n'est pas parce qu'une personne n'a pas de biens qu'elle n'a pas de droits », la campagne insiste sur l'obligation faite aux collectivités locales ainsi qu'à l'État central de combattre la pauvreté, d'accorder des « moyens convenables d'existence » à ceux qui sont dans l'incapacité de travailler (§ 11 du Préambule de la Constitution de 1946), enfin de respecter la dignité de tous. Elle engage les pouvoirs publics à abandonner définitivement « toute approche coercitive de la pauvreté et [à] aborder le problème sous l'angle social⁵¹ ».

Additionnée aux restrictions discriminatoires à l'accès à l'emploi et aux pratiques administratives illégales en matière d'accès aux prestations sociales de base, ces politiques répressives placent, *de facto*, les membres de la communauté Rom dans l'impossibilité de satisfaire la condition posée par le droit de l'Union pour leur droit au séjour. Dès lors, ils sont presque systématiquement considérés par les pouvoirs publics comme une « charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale » : le rapport d'observatoire Romeurope 2013 indique qu'il s'agit de la notion la plus utilisée par les préfetures pour justifier la délivrance d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

L'encadrement de la notion de « charge déraisonnable » par le droit de l'Union

Le considérant 16 de la directive 2004/38/CE encadre strictement la procédure d'éloignement sur le motif de la charge déraisonnable en posant plusieurs garde-fous : « (...) une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de

⁵⁰ Le Monde.fr avec AFP, « Un arrêté anti-mendicité annulé par le tribunal administratif de Lille », 23/04/2012, http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/04/23/un-arrete-anti-mendicite-annule-par-le-tribunal-administratif-de-lille_1690080_3224.html

⁵¹ Emmaüs France, Emmaüs Solidarité et la Fondation abbé Pierre, Dossier de presse « La pauvreté n'est pas un crime », avril 2013.

difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant, à son éloignement ». En outre, l'article 14§3 de la directive insiste sur le fait que « le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement ».

L'importance de ces limites au refus de droit au séjour a été rappelée par le Parlement européen, dans sa résolution du 15 novembre 2007 relative à l'application de la directive 2004/38/CE. L'enjeu de ces conditions strictes relève de la garantie des libertés fondamentales dont jouissent les citoyens de l'Union, au premier rang desquelles se trouve la libre circulation qui « est une liberté fondamentale et inaliénable reconnue aux citoyens de l'Union par les traités ainsi que par la Charte des droits fondamentaux [et qui] constitue un des piliers de la citoyenneté européenne ».

Au-delà des limitations posées explicitement par la directive 2004/38/CE, la prise en compte de la situation personnelle de l'intéressé est également rendue obligatoire par le droit européen des droits de l'homme, qui interdit les expulsions collectives d'étrangers. L'article 4 du Protocole n°4 à la CEDH dispose que « les expulsions collectives d'étrangers sont interdites ». De même, l'article 19 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE, consacré à la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition, prohibe les expulsions collectives. L'obligation de prendre en compte la situation individuelle de l'intéressé relève donc d'un principe général en matière d'éloignement et ne saurait subir de dérogations à l'égard de ressortissants roumains et bulgares.

D'autre part, s'agissant de la procédure d'éloignement, « il convient de préciser les garanties procédurales de façon à assurer, d'une part, un niveau élevé de protection des droits du citoyen de l'Union et des membres de sa familles en cas de refus d'entrée ou de séjour dans un autre État membre et, d'autre part, le respect du principe de la motivation suffisante des actes de l'administration » (considérant 25 de la directive 2004/38/CE).

L'utilisation abusive de la notion de « charge déraisonnable » par la France

La notion de « charge déraisonnable » a été introduite en droit français par la Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 concernant le séjour de plus de trois mois, et par le décret n° 2007-371 du 21 mars 2007 pour le séjour de moins de trois mois. Pourtant, dès le 22 décembre 2006, une circulaire ministérielle relative à l'admission au séjour et à l'éloignement

des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007 donne la possibilité aux autorités françaises de limiter le droit au séjour de moins de trois mois de ces derniers lorsqu'ils représentent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français. Le ressortissant en cause pourra se voir refuser un droit au séjour, dès lors qu'est constaté « un abus caractérisé du droit de séjour, constitué par le fait que le séjour aurait en réalité pour seul objet le bénéfice des aides sociales accessibles sans contrepartie, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de verser une cotisation. Cela concerne en pratique toutes les prestations sociales non contributives ».

Cette circulaire a été partiellement annulée par le Conseil d'État, au motif qu'au moment de son édicton, aucune disposition législative ne donnait compétence au Ministre de l'Intérieur pour donner de telles instructions (CE, 19 mai 2008, Association SOS Racisme, Ligue des Droits de l'Homme et autres, n°301813).

L'éloignement des ressortissants roumains et bulgares usant de leur droit au séjour de moins de trois mois sur le fondement de la « charge déraisonnable » est également contestable sur le fond. Dans la plainte⁵² adressée au Commissaire Européen par le GISTI et le collectif Romeurope en juillet 2008, les plaignants indiquent qu'au vu des difficultés pour les étrangers de bénéficier des prestations d'aide sociale pendant les trois premiers mois de séjour, « constituer une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale (...) pendant les trois premiers mois relève de l'exploit et s'avère même quasiment impossible ».

Par ailleurs, dès lors que la CJCE exige que soit appréciée la persistance, dans le temps, des difficultés de la personne, ainsi que le montant des aides qui lui sont versées, il semble difficile de remplir ces deux conditions s'agissant d'un séjour de moins de trois mois. La mise en œuvre de l'éloignement sur ce motif est également contestable s'agissant du séjour de plus de trois mois. Plus généralement la transposition de la directive 2004/38/CE en droit français témoigne d'une volonté politique de limiter au maximum le droit au séjour des ressortissants roumains et bulgares. Pourtant, la directive, en tant que texte de droit dérivé de l'Union Européenne, doit impérativement faire l'objet d'une transposition intégrale et fidèle à l'esprit du texte. Il ne s'agit en aucun cas d'un texte « à la carte » au sein duquel les États membres auraient le choix de ne transposer que certaines de ses dispositions.

⁵² Romeurope, GISTI et autres, plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes auprès du Commissaire européen, Direction « Justice, Liberté et Sécurité », 31/07/08.

En effet, la CJCE a posé le principe selon lequel toute dérogation à la liberté fondamentale de circulation devait faire l'objet d'une interprétation stricte⁵³. Par ailleurs, dans une Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE (COM/2009/0313 final), la Commission rappelle que « la notion de « ressources suffisantes » doit être interprétée à la lumière de l'objectif de la directive, à savoir faciliter la libre circulation » (point 2.3.1). La Commission indique également que « seule la perception de prestations d'assistance sociale peut être considérée comme pertinente pour déterminer si l'intéressé représente une charge pour le système d'assistance sociale » (point 2.3.1).

L'ONG de protection des Droits de l'Homme *Human Rights Watch* (HRW) estime que l'article L.511-3-1§2 du CESEDA, introduit par l'article 39 de la Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, est contraire aux limites posées par le droit de l'Union. L'ONG indique en effet que la notion d'« abus de droit », 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 d'une durée supérieure à trois mois ne sont pas remplies [ou, en matière de séjour de plus de trois mois par] (...), le séjour en France dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale » est « incompatible avec la directive de 2004⁵⁴ ». En effet, la seule présomption qu'une personne est venue en France pour bénéficier du système d'assistance sociale ne permet pas, au regard de la directive 2004/38/CE, de motiver un éloignement du territoire. Ce motif a pourtant été validé par la plus haute juridiction administrative française, dans son avis n° 315441 du 26 novembre 2008. Le Conseil d'État, devait notamment répondre à la question de savoir si « la condition (...) relative au caractère suffisant des ressources pour que le ressortissant communautaire ne devienne pas une charge pour le système d'assistance sociale [pouvait être] opposée à un ressortissant communautaire inactif et sans ressources, mais non pris en charge par le système d'assistance sociale français ». La Haute Juridiction administrative répond que les dispositions législatives relatives au droit au séjour des inactifs en France permettent aux autorités préfectorales de « prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant communautaire qui séjourne en France depuis plus de trois mois, alors même que l'intéressé n'est pas encore effectivement pris en charge par le système d'aide sociale ». L'utilisation du terme « pas encore » montre que le système juridique français pose

⁵³ CJCE, affaires 139/85, Kempf, point 13, et C-33/07, Jipa, point 23.

⁵⁴ Document d'information soumis à la Commission européenne en juillet 2011 sur le respect par la France de la Directive européenne relative à la liberté de circulation et l'éloignement des ressortissants européens appartenant à la communauté Rom.

une présomption selon laquelle le ressortissant aura forcément recours au système d'aide sociale. Deux arguments peuvent être opposés à une telle présomption s'agissant de ressortissants roumains et bulgares. Tout d'abord, le manque d'informations à disposition de ces derniers les prive bien souvent d'un accès effectif aux droits : nombre d'entre eux ne savent pas qu'ils peuvent bénéficier du système d'assistance sociale français. Par ailleurs, les refus illégaux d'octroi de prestations sociales, ainsi que les autres obstacles administratifs en matière d'assistance sociale privent de fait une partie des membres de la minorité Rom du bénéfice du système d'assistance sociale. Dans ces conditions, il semble particulièrement illégitime et hypocrite de considérer que tout ressortissant communautaire qui « n'est pas encore pris en charge par le système d'assistance sociale » le sera forcément dans un futur proche ou lointain.

Selon l'interprétation que fait l'ONG HRW de la directive 2004/38/CE, « la décision qu'une personne constitue un fardeau déraisonnable pour l'État ne peut être envisagée que si celle-ci a effectivement bénéficié d'une aide sociale ».

Or, l'étude menée par HRW sur 198 décisions portant OQTF à l'égard de ressortissants roumains entre août 2010 et mai 2011 a démontré un défaut caractérisé d'examen de la situation personnelle de l'intéressé : « Chaque préfecture utilise un formulaire standard, et pratiquement toutes les décisions portant OQTF adoptées par une préfecture donnée sont identiques ». Les éléments de preuve relatifs au recours à l'assistance sociale constituent l'exception, l'écrasante majorité des décisions se contentant de mentionner l'absence de ressources et l'état de précarité de l'intéressé. D'autre part, les décisions standardisées ne font, pour la plupart, pas référence aux conséquences de l'éloignement sur le citoyen de l'Union et sur les membres de sa famille.

Plusieurs décisions portant OQTF à l'égard de ressortissants roumains ont ainsi fait l'objet d'annulation par les tribunaux administratifs en raison du défaut d'examen de la situation personnelle de l'éloigné. Cela a notamment été le cas dans les jugements rendus par le tribunal administratif de Lyon relatifs aux affaires n° 1006460 et n° 1006482 du 11 janvier 2011.

Le non-respect des garanties procédurales en matière d'éloignement

La procédure d'éloignement en France ne respecte pas les principes fondamentaux qui président aux procédures administratives : obligation de motivation des décisions

individuelles défavorables, information de l'intéressé, respect du contradictoire et droit à un recours effectif.

En particulier, la directive 2004/38/CE engage les autorités nationales à respecter le principe de la « motivation suffisante des actes de l'administration » (considérant 25 précité).

Par ailleurs, en droit français, la motivation des décisions administratives défavorables est obligatoire, en vertu notamment de la Loi n°79-587 du 11 juin 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

D'autre part, l'article 24 de la Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 impose que toute décision individuelle administrative (hors cas où l'administration statue sur une demande) doit faire l'objet, au préalable, d'une procédure contradictoire permettant à l'individu concerné de « présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales ». Le Conseil d'État a cependant écarté cette obligation dans les cas où une « décision portant OQTF [a été] prise sur le fondement du I de l'article L.511-1 du CESEDA, y compris à l'encontre d'un ressortissant communautaire, et même si celui-ci n'a pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour⁵⁵ ».

Cette position conduit à appliquer un traitement moins favorable aux ressortissants communautaires qu'aux ressortissants d'États tiers, dès lors que ces derniers sont tenus à présenter une demande de titre de séjour, enclenchant *de facto* une procédure contradictoire (basée sur les motifs de sa demande). À l'inverse, les ressortissants communautaires roumains et bulgares n'étant pas tenus (sauf pour l'exercice d'une activité salariée jusqu'au 1^{er} janvier 2014) de demander un tel titre, « cette garantie significative de l'efficacité de la libre circulation des citoyens sur le territoire des États membres de l'UE (...) rend en fait plus vulnérables les ressortissants européens que les ressortissants de pays tiers en les privant d'une procédure contradictoire », comme l'indique la mise à jour de plainte déposée par le GISTI contre la France pour violation du droit communautaire en matière de libre circulation⁵⁶.

⁵⁵ Conseil d'État, avis n° 315441 du 26 novembre 2008.

⁵⁶ Plainte collective déposée au nom des associations signataires par le Président du GISTI auprès de Mme Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, Mise à jour de la plainte du 31 juillet 2008, Objet : Plainte contre la France pour violation du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes, 22 octobre 2010.

B. L'éloignement pour motif lié à l'ordre public

Un motif d'éloignement exceptionnel et restrictif

Les citoyens de l'Union appartenant à la catégorie des actifs ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement sur le motif de l'absence de ressources suffisantes. En effet, le considérant 16 de la directive 2004/38/CE dispose qu'en « aucun cas, une mesure d'éloignement ne devrait être arrêtée à l'encontre de travailleurs salariés, de non-salariés ou de demandeurs d'emploi tels que définis par la Cour de justice, si ce n'est pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ». La protection du statut de travailleur en droit de l'Union impose ainsi aux États membres de limiter au maximum l'usage de mesures d'éloignement sur le fondement du trouble à la sécurité ou à l'ordre public. L'application stricte du principe de proportionnalité est donc exigée par le considérant 23 de la directive 2004/38/CE, qui indique que la mesure d'éloignement devrait « tenir compte du degré d'intégration des personnes concernées, de la durée de leur séjour dans l'État membre d'accueil, de leur âge, de leur état de santé, de leur situation familiale et économique et de leurs liens avec leur pays d'origine ».

Le chapitre VI de la directive 2004/38/CE, consacré à la limitation du droit d'entrée et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, reprend et approfondit ces limites à l'éloignement des citoyens de l'Union. L'article 27§1 dispose notamment que les restrictions liées à la protection de l'ordre public, de la sécurité et de la santé publiques « ne peuvent être invoquées à des fins économiques ». Cette disposition vise à priver d'effet une mesure d'éloignement formellement motivée par la protection de l'ordre public, mais qui répondrait en réalité à une volonté de protéger le système d'assistance sociale ou encore l'économie générale de l'État membre d'accueil.

En outre, l'article 27§2 rappelle l'application stricte du principe de proportionnalité dans l'application des mesures de protection d'ordre public ou de sécurité publique, ainsi que l'obligation de les fonder sur le « comportement personnel de l'individu concerné », qui doit « représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». En aucun cas des mesures de nature préventive et générale ne peuvent être mises en œuvre.

Par ailleurs, l'interdiction des discriminations empêche d'éloigner des citoyens de l'Union sur le motif explicite ou implicite de leur appartenance à une ethnie.

En droit français, l'article L.521-5 du CESEDA, introduit par la Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, dispose que « les mesures d'expulsions prévues aux articles L.521-1 à L.521-3 peuvent être prises à l'encontre de ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (...), ou d'un membre de leur famille, si leur comportement personnel représente une menace réelle, actuelle, et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Pour prendre de telles mesures, l'autorité administrative tient compte de l'ensemble des circonstances relatives à leur situation, notamment la durée de leur séjour sur le territoire national, leur âge, leur état de santé, leur situation familiale et économique, leur intégration sociale et culturelle dans la société française ainsi que l'intensité des liens avec leur pays d'origine ». Si, dans les textes, ces garanties sont conformes aux exigences posées par la directive 2004/38/CE, il semble pourtant que la politique d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares menée par les autorités publiques françaises relève de manœuvres interdites.

L'utilisation abusive de la notion de protection de l'ordre public

L'article 65.I de la Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 a prévu la possibilité de refuser le droit au séjour et de reconduire « tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public », notamment lorsqu'il est soupçonné d'avoir commis certains crimes et délits (trafic de drogues, traite des êtres humains, exploitation de la mendicité ou de la prostitution d'autrui, occupation illégale de terrains, vols aggravés...), lorsqu'il est présent sur le territoire depuis moins de trois mois. L'existence d'une condamnation n'est donc pas requise, nonobstant le principe de présomption d'innocence.

Si l'article 27 de la directive 2004/38/CE interdit notamment de refuser le droit au séjour au seul motif de l'existence de condamnations pénales antérieures, elle interdit *a fortiori* de prendre de telles mesures à l'encontre d'individus qui n'ont pas encore été condamnés.

De surcroît, selon la jurisprudence administrative française, l'occupation illégale de terrain n'est pas, en soi, constitutive d'un motif de reconduite à la frontière pour protection de l'ordre public (CAA de Versailles, 15 juillet 2009, Préfet du Val d'Oise, n°08VE03042). Cette jurisprudence a d'ailleurs été confirmée par l'actuel Ministre de l'Intérieur en réponse à la question écrite n° 01085 du Sénateur François Grosdidier⁵⁷, dans laquelle il a rappelé que, dans le cadre d'une procédure d'évacuation des terrains illégalement occupés, « le préfet doit

⁵⁷ Réponse publiée dans le JO Sénat du 11 octobre 2012, page 2241.

justifier, à l'appui de sa mise en demeure de quitter les lieux, l'existence d'un risque de trouble à l'ordre public créé par le stationnement illicite lorsque celui-ci porte atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, en tenant compte du contexte local. À défaut, son arrêté de mise en demeure est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif ». Dès lors que pour la « simple » procédure d'évacuation d'un campement, la preuve d'un risque à l'ordre public autre que l'occupation illégale doit être apportée, il faut en déduire qu'une mesure de reconduite à la frontière sur le même motif doit faire l'objet des mêmes éléments de preuve.

D'autre part, l'article 65 de la loi précitée permet également la reconduite à la frontière d'un étranger n'ayant pas respecté la réglementation sur le travail prévue à l'article L.5221-5 du Code du travail. Aucune disposition du droit de l'Union, et plus particulièrement de la directive 2004/38/CE, n'autorise pourtant de prendre des mesures liées à l'ordre public sur un tel motif.

La circulaire du 5 août 2010 : « un mensonge d'État adoubé par la Commission Européenne⁵⁸ » ...

Suite aux violences urbaines qui ont touché la ville de Grenoble et ses environs à l'été 2010, l'ancien Président de la République a tenu, le 30 juillet 2010, un discours très controversé, en particulier en raison de l'amalgame entre immigration et délinquance qu'il proposait. Les Roms y étaient expressément visés, dans un mélange des genres propre au discours politique. Alors que son discours concernait la délinquance et la criminalité, le Président a avancé que la France subissait « les conséquences de cinquante années d'immigration insuffisamment contrôlées qui ont abouti à un échec de l'intégration⁵⁹ », ajoutant que « les clandestins doivent être reconduits dans leur pays ». Et c'est dans cet esprit [qu'il a] demandé au Ministre de l'Intérieur de mettre un terme aux implantations sauvages de campements de Roms, [qui] sont « des zones de non-droit ». En termes juridiques, ce discours appelle plusieurs observations.

⁵⁸ Slama Serge, « Circulaire du 5 août 2010 d'évacuation prioritaire des « Roms » : une violation frontale de l'article 1^{er} de la Constitution. Mais après ? (CE, 7 avril 2011, Association SOS Racisme) », *Combat pour les droits de l'homme*, 10 avril 2011, <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2011/04/10/circulaire-du-5-aout-2010-devacuation-prioritaire-des-roms-une-violation-frontale-de-l'article-1er-de-la-constitution-mais-apres-ce-7-avril-2011-association-sos-racisme/>

⁵⁹ Nicolas Sarkozy, Discours du 30/07/10, Grenoble.

En premier lieu, le simple fait de vivre dans un campement irrégulier n'a pas été jugé comme constituant, en soi, une atteinte à l'ordre public⁶⁰. Lier reconduite à la frontière et habitat en campement illégal relève donc soit d'une erreur d'interprétation juridique, soit d'une volonté délibérée de mener une « chasse aux Roms », quels que soient les motifs de leur éloignement.

En second lieu, et de manière générale, le fait, pour un responsable politique, et d'autant plus pour le chef de l'État, de faire un lien explicite entre immigration et délinquance s'apparente à une incitation à la stigmatisation, à l'exclusion, voire à la haine raciale (surtout lorsque le terme employé n'est pas celui de Roumains ou Bulgares, mais bien de « Roms »).

Dans le prolongement du discours de Grenoble, le Ministre de l'Intérieur a édicté, le 5 août 2010, une circulaire relative à l'évacuation des campements illicites, demandant aux préfets d'évacuer, dans un délai de trois mois, 300 campements illicites, « en priorité ceux des Roms ». Les évacuations de campements ne devaient pas, selon les instructions ministérielles, « se limiter à des opérations de dispersion ». Il convenait donc de veiller à ce que ces évacuations ne soient pas suivies de « l'installation de nouveaux campements ». Le gouvernement se disait préoccupé par le fait que les évacuations passées « n'[avaient] donné lieu qu'à un nombre trop limité de reconduites à la frontière ». Les autorités préfectorales devaient s'assurer de remédier à ce problème au rythme particulièrement soutenu de la « réalisation minimale d'une opération importante par semaine (évacuation/démantèlement/reconduite), concernant prioritairement les Roms ».

S'il est juridiquement difficile de condamner un discours, particulièrement un discours politique, le ciblage discriminatoire des Roms dans le texte réglementaire précité a placé la France dans une situation délicate au regard du droit de l'Union européenne et des textes européens et internationaux de protection des droits de l'Homme auxquels elle a adhéré. C'est par la voix de la Vice-Présidente de la Commission européenne, également Commissaire en charge de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, que l'Union Européenne a répondu à ces prises de positions. Dans une déclaration publique du 25 août 2010, celle-ci a indiqué qu'elle attendait « de la part de tous les États membres qu'ils respectent les règles de l'UE issues d'un commun accord sur la libre circulation et sur la non-discrimination, ainsi que les valeurs communes de l'Union européenne, en particulier le respect des droits fondamentaux, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités ».

⁶⁰ Voir à ce propos le jugement de la Cour administrative d'appel de Versailles n° 08VE03042, Préfet du Val d'Oise, 15 juillet 2009.

Le 14 septembre suivant, dans sa déclaration sur l'évolution de la situation concernant les Roms, la Commissaire européenne durcit le ton, s'estimant « choquée par des circonstances qui donnent l'impression que des personnes sont renvoyées d'un État membre uniquement parce qu'elles appartiennent à une certaine minorité ethnique⁶¹ ». Elle exprime ainsi ses doutes profonds « concernant la légalité des mesures françaises », et rappelle que « la France serait en violation des lois de l'Union européenne si les mesures prises par les autorités françaises lors de l'application de la Directive sur la libre circulation ciblaient un groupe particulier de personnes sur base de la nationalité, de la race ou de l'origine ethnique ». En présence d'une violation manifeste des valeurs et des principes fondamentaux de l'UE, la Commissaire menace alors d'ouvrir une procédure d'infraction à l'encontre de la France, sur le double motif d'une « application discriminatoire » de la directive 2004/38/CE et du « défaut de transposition des garanties procédurales et matérielles » prévues par celle-ci. En effet, en tant que gardienne des Traités, la Commission européenne est compétente, en vertu de l'article 258 du TFUE, pour enclencher une procédure contentieuse devant la CJUE lorsqu'un « État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités ».

Le 29 septembre, la Commission européenne annonce l'envoi prochain d'une lettre de mise en demeure de la France, qui sera tenue de présenter un plan concret de transposition de la directive 2004/38/CE, à défaut de quoi sera ouverte à son encontre une procédure d'infraction. Face à une menace de poursuites devant la CJUE, les autorités françaises s'engagent alors à mettre en conformité la législation nationale avec les exigences de la directive 2004/38/CE.

La Commission européenne, satisfaite du changement de discours des autorités publiques et des engagements prises par ces dernières, a décidé le 19 octobre 2010 de suspendre la procédure d'infraction engagée à l'encontre de la France. La procédure s'est donc arrêtée au stade précontentieux, dont la mise en demeure constitue la première étape. Ce recul, qui semble incompréhensible au regard à la fois de la gravité de la situation, du rôle de gardienne des Traités qui revient à la Commission européenne et qu'elle a maintes fois réaffirmé, ainsi que de l'absence de garanties sérieuses apportées par le gouvernement

⁶¹ Viviane Reding Vice-Présidente de la Commission européenne responsable de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté Déclaration sur l'évolution de la situation concernant les Roms Bruxelles, le 14 septembre 2010, Commission Européenne - SPEECH/10/428 14/09/2010.

français, a pu faire dire à l'auteur Serge Slama qu'il s'agissait d'un « mensonge d'État adoubé par la Commission européenne⁶² ».

... *juridiquement intenable.*

Malgré l'absence de suite donnée à la procédure d'infraction européenne, la polémique était lancée. Afin d'en éteindre le feu, la circulaire litigieuse du 5 août 2010 a été remplacée par celle du 13 septembre 2010, identique en substance, mais ne faisant plus expressément mention des « Roms ». La légalité de ces deux circulaires a été contestée par l'association SOS Racisme devant le Conseil d'État, qui a jugé cette requête comme recevable en ce qui concerne la première circulaire, dès lors que le remplacement vaut abrogation, et non suppression avec effet rétroactif. Au visa de l'article 1^{er} de la Constitution, qui assure « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », la Haute Juridiction administrative annule alors la circulaire du 5 août. La protection de l'ordre public n'aura pas suffi à légitimer la violation d'une disposition de valeur constitutionnelle : « (...) si le ministre soutient qu'elle a été édictée dans le but d'assurer le respect du droit de propriété et de prévenir les atteintes à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, cette circonstance ne l'autorisait pas à mettre en œuvre, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, une politique d'évacuation des campements illicites désignant spécialement certains de leurs occupants en raison de leur origine ethnique⁶³ ».

Le destin réservé à la circulaire « de secours » édictée par le gouvernement le 13 septembre 2010 est tout autre : le Conseil d'État valide sa légalité, notamment au regard de l'article 4 du Protocole additionnel n°4 à CEDH, « considérant que cette circulaire n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de permettre l'éloignement d'étrangers sans qu'il soit procédé à un examen de la situation individuelle de chacun d'entre eux ». Dans les faits, l'application discriminatoire de la politique d'éloignement des habitants des campements s'est poursuivie, sans examen de la situation individuelle des intéressés.

Le Comité européen des droits sociaux a été saisi à ce propos d'une réclamation collective portant notamment sur la violation de l'article 19§8 de la Charte Sociale Européenne révisée, qui engage les États parties « à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur le territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité

⁶² Slama Serge, article précité.

⁶³ CE, association SOS Racisme – Touche pas à mon pote, n° 343387, 7 avril 2011.

de l'État ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs », en combinaison avec l'article E sur l'interdiction des discriminations. L'organisation requérante se fonde sur le grand nombre de personnes expulsées et sur l'identification précise des groupes visés par la circulaire du 5 août 2010 pour qualifier ces procédures d'expulsions collectives. L'atteinte aux droits est, selon les requérants, aggravée par le motif ethnique sur lequel se fonde cette procédure, ce qui constitue une discrimination raciale. De surcroît, le caractère global des expulsions du territoire faisant suite aux évacuations de campements entre également en violation du principe selon lequel le membre de la famille d'une personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement bénéficie d'un droit autonome au séjour et ne saurait être éloigné sans examen de sa situation individuelle.

L'appréciation du Comité n'émet pas le moindre doute sur la légalité des procédures litigieuses : « La circulaire du 5 août 2010 a explicitement établi une sorte de lien indissociable entre évacuation forcée et expulsion lorsqu'elle a conçu la démarche opérationnelle à suivre(...)»⁶⁴ ». Le contenu « identique et stéréotypé » des OQTF ainsi que leur nombre massif, constituent bien la preuve d'une pratique gouvernementale d'expulsions collectives d'étrangers, non justifiées par le caractère irrégulier du séjour des intéressés, dont la charge de la preuve pèse sur les autorités publiques. En effet, pour le Comité, « la simple existence de campements illicites de Roms (...) ne constitue pas une justification adéquate s'agissant de la protection de l'ordre public⁶⁵ ». La violation de l'article 19§8 combiné à l'article E de la charte révisée est donc constatée par le Comité.

Changement de gouvernement et poursuite des procédures illégales d'éloignement du territoire

La politique discriminatoire menée par le gouvernement Sarkozy a fait l'objet de condamnations fermes de la part du candidat François Hollande lors de la campagne présidentielle de 2012. Pourtant, après son élection, il n'a pas fallu attendre plus de trois mois pour voir reprendre les évacuations illégales de campements roms, souvent accompagnées de reconduites à la frontière. Deux ans après la polémique lancée par le discours de Grenoble de Nicolas Sarkozy, c'était au tour du nouveau gouvernement socialiste de soulever la colère des associations du secteur. La réponse fut l'adoption de la circulaire interministérielle du 26 août

⁶⁴Comité européen des droits sociaux, Décision sur le bien-fondé, réclamation n° 63/2010, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France, 28 juin 2011.

⁶⁵ Ibidem.

2012, dans le but de permettre « l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites ». Celle-ci engage les autorités préfectorales à « apprécier les situations locales pour mettre en œuvre les principes de dignité et d'humanité » mais également, « s'il apparaît à l'occasion de ces opérations que certaines personnes ne se trouvent pas dans une situation régulière au regard des règles régissant le droit au séjour en France, [à en] tirer toutes les conséquences, selon le droit commun ». Un an après l'édition de cette circulaire, sa mise en œuvre en termes d'accompagnement reste incomplète, aléatoire et inégale selon les départements.

À l'inverse, les procédures d'évacuation ont continué à être suivies de délivrances d'OQTF, de placements en rétention administrative et de procédures d'éloignement du territoire, sans respect des garanties procédurales et matérielles dont devraient jouir les ressortissants roumains et bulgares.

Les Institutions nationales de protection des droits de l'homme (CNCDH) et des droits des Roms (collectif national Romeurope), ainsi que les ONG du secteur poursuivent donc sans relâche leurs activités de plaidoyer en faveur du respect des droits fondamentaux de ces citoyens de l'Union. Ainsi, le 2 août 2013, la Cimade publiait sur son site d'actualités ses propres recommandations, à la suite de celles émises par la CNCDH. Le service œcuménique d'entraide déplore le fait que « les évacuations s'accompagnent majoritairement de notifications d'OQTF, signalées dans l'urgence, sans examen sérieux des situations individuelles. Cette pratique relève d'un harcèlement administratif extrêmement précarisant pour les personnes évacuées ⁶⁶ ». Elle dénonce également le recours systématique et abusif à la notion de « trouble à la salubrité publique » ou de « trouble à l'ordre public » pour justifier les mesures d'éloignement ».

La Cimade fait notamment référence à l'évacuation, le 9 juillet 2013, d'un squat occupé par des familles « roms » dans la ville d'Angers, à l'issue de laquelle « seize personnes ont été enfermées en centre de rétention, sans qu'aucune alternative à leur enfermement n'ait été envisagée. Elles ont toutes été expulsées. Le recours massif à l'enfermement et les expulsions de ces ressortissants communautaires sont illégaux et doivent cesser ⁶⁷ ».

Les gouvernements changent, les discours aussi. Pourtant, dans les faits, « aucune amélioration n'a été constatée sur le terrain. La circulaire est peu appliquée, les blocages sont

⁶⁶ Cimade, « Des recommandations pour mettre fin aux pratiques discriminatoires envers les Roms », 2 août 2013, <http://www.lacimade.org/nouvelles/4560-Des-recommandations-pour-mettre-fin-aux-pratiques-discriminantes-envers-les-Roms>

⁶⁷ Ibidem.

toujours les mêmes : accès aux droits, scolarisation, santé, travail, évacuations, expulsions sans accompagnement ⁶⁸» constate la Cimade.

Christine Lazerges, Présidente de la CNCH, a indiqué dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde* le 31 juillet 2013, qu'« intégrer les Roms requiert du courage politique ». Réussir l'intégration des migrants ne relève pas, pour les pouvoirs publics, d'une obligation juridique. Le manque de courage politique est blâmable, mais pas condamnable. *A contrario*, respecter le droit au séjour des citoyens de l'Union Européenne s'impose à l'État français. La politique d'éloignement de masse des ressortissants roumains et bulgares est donc illégale. Elle est, de surcroît, inutile, et coûte cher à la collectivité.

C. Le droit au séjour de moins de trois mois ou l'errance du peuple Rom

Le système mis en place par le gouvernement précédent et poursuivi par le gouvernement actuel, pour éviter que la communauté Rom ne s'installe durablement en France brille surtout par son incohérence et son inefficacité : si la France peut, de manière plus ou moins légale, expulser les ressortissants roumains et bulgares de son territoire, en aucun cas elle ne peut leur interdire d'y revenir, et ce, en vertu du droit quasiment inconditionnel au séjour de moins de trois mois.

Le principe de libre circulation des personnes et le droit au séjour de moins de trois mois : l'inefficacité totale des mesures d'éloignement

Dans son discours polémique du 30 juillet 2010, l'ancien Président de la République indiquait : « Chaque année, une dizaine de milliers de migrants en situation irrégulière, dont des Roms, repartent volontairement avec une aide de l'État. Et l'année suivante, après avoir quitté le territoire avec une aide de l'État, ils reviennent en toute illégalité pour demander une autre aide de l'État pour repartir. Cela s'appelle « un abus du droit à la libre circulation ». »

Il convient en effet d'interroger la question de l'aide au retour humanitaire tel qu'applicable aux ressortissants roumains et bulgares. Cependant, il convient au préalable de rétablir la réalité juridique : le retour de ces citoyens de l'Union n'est en aucun illégal. En effet, il relève du principe du droit de libre circulation que tous les citoyens ont le droit de revenir sur le territoire pour un séjour de moins de trois mois : l'article 20§2.a) du TFUE

⁶⁸ Ibidem.

dispose que les citoyens de l'Union ont « le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ». Par ailleurs, les travailleurs bénéficient du principe de libre circulation inscrit à l'article 45 du TFUE.

S'agissant du séjour de moins de trois mois, l'article 6 de la directive 2004/38/CE dispose que : « Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ».

Une fois les ressortissants roumains et bulgares reconduits à la frontière et expulsés vers leur pays d'origine, les dispositions du droit primaire et du droit dérivé de l'Union donnent donc la possibilité à ces derniers de quitter de nouveau leur État d'origine (article 4 de la directive 2004/38/CE), et de se déplacer à nouveau vers un autre État membre, même si celui-ci leur a précédemment refusé un droit au séjour. Le droit d'entrée dans tout État membre ne saurait être soumis à la détention d'un « visa d'entrée ni d'une obligation équivalente » (article 5 de la directive 2004/38/CE).

L'État français n'a donc aucun moyen d'empêcher les ressortissants roumains et bulgares éloignés de revenir sur son territoire. Mais impossible n'est pas français... Rien ne doit contrer la volonté absolue de la France de fermer ses portes aux citoyens de l'Union venus de Roumanie et de Bulgarie. Si elle ne peut éloigner ces ressortissants sur des motifs légaux, elle le fait sur des motifs litigieux. Si le droit de l'Union lui impose de respecter des garanties procédurales au regard des droits fondamentaux de tous ses citoyens, elle les remet en cause par la voix de la sa plus haute Juridiction administrative. Enfin, si aucun de ces moyens illégaux ne permettent d'évacuer en assez grand nombre ces indésirables, elle invente de nouveaux outils juridiques de nature à renforcer sa politique du chiffre.

L'aide au retour humanitaire ou volontaire, la notion d'abus de droit et le fichier OSCAR

Ainsi, l'aide au retour humanitaire a été purement et simplement inventée par la circulaire interministérielle du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement. Il est à ce propos significatif que ce dispositif ait été établi moins d'un mois avant l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne. La directive désigne comme bénéficiaire principal du dispositif d'aide au retour humanitaire « l'étranger en situation de dénuement ou de grande précarité, auquel l'État français souhaite offrir la possibilité d'un rapatriement dans son pays d'origine ou un pays d'accueil, ainsi que son conjoint et ses enfants. Cette disposition

s'applique à tout ressortissant de l'Union européenne ». Autant dire qu'il s'agit d'étrangers pauvres que la France ne souhaite pas voir rester sur son territoire mais qui ne sont pas expulsables de force. Aux termes de la circulaire du 7 décembre 2006, le contenu de cette aide comprend la prise en charge des frais liés au retour dans le pays de destination, une aide administrative à la préparation du départ mais surtout le versement de 153 euros par adulte et de 46 euros par enfants. Si ces sommes peuvent sembler dérisoires, elles représentent pourtant un gain substantiel pour les personnes en situation de grand dénuement auxquelles est destinée l'aide au retour humanitaire.

L'aide au retour volontaire existe, quant à elle, depuis 2005 : elle a été mise en place dans le cadre d'une procédure expérimentale, et complétée par la circulaire du 7 décembre 2006, qui se donne pour vocation de « pérenniser » cette forme d'éloignement du territoire. Ce dispositif s'adresse aux étrangers en situation irrégulière dont le droit au séjour a été refusé. Les sommes versées au titre de l'aide au retour volontaire sont plus conséquentes : 2 000 euros par adulte et 1 000 euros par enfant.

Il s'agit donc bien de « l'absurde stratégie de la carotte et du bâton », dont parle l'auteur Serge Slama⁶⁹. En effet, dans une perspective chiffrée d'éloignement du territoire, la pratique qui s'est développée sur la base de cette directive consiste à proposer, à l'occasion des évacuations de campements, deux solutions à leurs habitants Roms : soit la rétention administrative suivie d'une reconduite à la frontière, soit l'acceptation de l'aide au retour. Le choix est donc relativement contraint, d'autant plus pour des personnes qui, dans la plupart des cas, ne connaissent pas leurs droits ou ne savent pas comment les faire valoir.

De surcroît, le rapport d'observatoire 2013 du collectif national Romeurope fait état de chantage lié à l'acceptation de ces procédures. Ainsi, le Service du SAMU de Marseille aurait mis en place une initiative consistant à « conditionner un hébergement d'urgence à l'acceptation d'un retour humanitaire ». Il va sans dire que « ces pratiques sont illégales mais permettent de faire du chiffre concernant les renvois de migrants ».

Les diverses études menées sur ces dispositifs d'aide au retour ont montré que l'écrasante majorité de leurs bénéficiaires sont des citoyens roumains et bulgares. Selon l'observatoire Romeurope, « en 2011, 82% de ces aides concernaient des ressortissants roumains et bulgares ».

⁶⁹ Slama Serge, « Évacuation et expulsion des Roms roumains et bulgares : l'absurde stratégie de la carotte et du bâton », Focus Dalloz Étudiant, 10 septembre 2010, Combats droits de l'Homme, <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2010/09/10/evacuation-et-expulsion-des-roms-roumains-et-bulgares-labsurde-strategie-de-la-carotte-et-du-baton-focus-dalloz-etudiant/>

Il semble donc évident, qu'au vu des déboires judiciaires essuyés par la France en matière d'éloignement du territoire, ces dispositifs ont été établis dans le but de contourner les obstacles matériels et procéduraux liés à l'expulsion de citoyens pauvres de l'Union européenne. La légitimité de tels dispositifs est donc largement contestable.

Par ailleurs, le coût que représentent ces aides pour la collectivité n'est pas négligeable. Leur efficacité peut donc être remise en question, comme en témoigne les propos tenus en 2010 par le Ministre des Affaires Étrangères roumain, qui s'était dit « très sceptique quant à la question du rapatriement volontaire payé ». Au-delà des doutes qui pèsent sur le caractère véritablement « volontaire » de ce retour, il indiquait que « la France a dépensé 18 millions d'euros [sur deux années] pour ces rapatriements. Cet argent aurait pu être investi dans des projets concrets d'insertion⁷⁰ ».

Afin d'éviter des surcoûts trop importants, et au regard du droit des citoyens de l'Union de revenir sur le territoire français, le dispositif a été strictement encadré pour éviter qu'une même personne puisse bénéficier plusieurs fois d'une aide au retour. La circulaire du 7 décembre 2006 prévoit ainsi que « le bénéfice de ces programmes ne peut être accordé qu'une seule fois au même étranger ainsi qu'à son conjoint. Par conséquent, si un étranger qui a bénéficié d'un des deux programmes revient ultérieurement en France, il ne pourra en aucune manière prétendre à nouveau au bénéfice de l'un quelconque de ces programmes. Pour l'application de cette règle, un système de prise d'empreintes digitales sera géré par l'ANAEM, dans le cadre des prescriptions de la loi informatique et libertés ». À cette fin, la loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 a inséré à l'article L.611-3 du CESEDA un dernier paragraphe qui dispose que « les étrangers bénéficiaires de l'aide au retour » sont soumis, au même titre que les étrangers ressortissants d'États tiers à l'Union, à l'enregistrement de leurs empreintes digitales ainsi que de leur photographie. Le fichier OSCAR (Outil de Statistique et de Contrôle de l'Aide au Retour) a donc été créé par le décret du 26 octobre 2009 (décret n° 2009-1310 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'OFII) : il recense donc des informations à caractère personnel sur les bénéficiaires de l'aide au retour, mais également sur leurs enfants mineurs de moins de 12 ans.

Dans sa résolution du 9 septembre 2010 sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'UE, le Parlement européen a considéré que « le relevé des

⁷⁰ Béguin François, « Aide au retour des Roms : quels sont les « effets pervers » du dispositif ? », *Le Monde*, 14 septembre 2012, http://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2012/09/14/aide-au-retour-des-roms-quels-sont-les-effets-pervers-du-dispositif_1760651_3224.html

empreintes digitales des Roms expulsés est illégal et contraire à la Charte des droits fondamentaux de l'UE (...), aux traités et au droit de l'UE (...), et qu'il constitue une discrimination fondée sur l'origine ethnique ou nationale ».

Le Conseil d'État a été saisi par plusieurs associations, dont le GISTI et la Ligue des Droits de l'Homme, d'une demande en annulation du décret portant création du fichier OSCAR. Dans sa décision du 20 octobre 2010, il a rejeté cette demande, considérant notamment que les données enregistrées sont pertinentes et proportionnées, au regard de la finalité de ce fichier.

Cet argument nous semble contestable, dans la mesure où la finalité du fichier OSCAR vise à lutter contre la fraude, fraude organisée et rendue possible par la création *ex nihilo*, de dispositifs d'aide au retour tels que nous venons de les décrire. Comme l'indique le GISTI dans sa note complémentaire à l'action menée devant le Conseil d'État, « le gouvernement est victime de sa propre turpitude ! Aucun Rom roumain ou bulgare n'a jamais spontanément sollicité cette aide au retour⁷¹ ».

Le dispositif d'aide au retour a été également fortement critiqué par l'actuel Ministre de l'Intérieur, considérant qu'il comporte trop « d'effets pervers⁷² ». En conséquence, les montants des aides financières qui y sont attachées ont été réduits, à partir du 1^{er} février 2013, afin de rendre ces dernières moins attractives. L'article 2 de l'arrêté du 16 janvier 2013 prévoit que « pour les étrangers ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (...), l'allocation s'élève à 50 euros par adulte et 30 euros par enfant mineur (...) ».

Les sommes économisées sur l'aide au retour devront être utilisées dans le cadre de la réalisation de projets d'insertion... dans le pays d'origine.

L'efficacité des projets d'intégration en Roumanie et l'accord franco-roumain

Le 12 septembre 2012, le Ministre de l'Intérieur français a signé, au nom de l'OFII, un accord franco-roumain⁷³ portant sur des projets expérimentaux d'insertion de familles appartenant à la minorité Rom en Roumanie. Au titre de l'expérimentation du dispositif, 80

⁷¹ GISTI, IRIS et LDH, « Note complémentaire : OSCAR, un danger immédiat et massif pour les Roms », 21 septembre 2010.

⁷² Béguin François, « Aide au retour des Roms : quels sont les « effets pervers » du dispositif ? », *Le Monde*, 14 septembre 2012, http://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2012/09/14/aide-au-retour-des-roms-quels-sont-les-effets-pervers-du-dispositif_1760651_3224.html

⁷³ Accord-cadre entre l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration et le Ministère du Travail, de la Famille et de la Protection sociale et le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur de la Roumanie pour la mise en œuvre, à titre expérimental, d'une aide à la réinsertion des familles des citoyens des familles des citoyens roumains appartenant à la minorité rom, rentrés de France avec une aide au retour de l'OFII, 12/09/12.

familles bénéficient de l'accord. Valable pour deux ans, il prévoit notamment l'obligation, à la charge de la Roumanie, de mener des enquêtes sur « le potentiel de réussite des projets de réinsertion de chaque famille », en prenant en compte « la fréquentation scolaire de leurs enfants », « les opportunités objectives des membres de ces familles d'avoir accès à l'emploi, aux services de santé etc ». Autant d'éléments pour lesquels, si une telle enquête était menée en France, les résultats seraient particulièrement mauvais.

Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de ce projet expérimental, comme l'indique le rapport d'Observatoire Romeurope 2013. Cependant, il est d'ores et déjà possible d'affirmer que la signature d'un tel accord témoigne de l'absence totale de volonté politique concernant l'intégration, en France, des Roumains et des Bulgares.

Comment comprendre que les sommes économisées sur les aides au retour ne soient pas redirigées vers des projets d'insertion sur le territoire français ? Il y aurait tant à faire, comme le présent mémoire s'est efforcé de le montrer.

Conclusion

Reprenant la sévère conclusion que tire Philippe Alain dans son article consacré aux résultats de la réunion interministérielle sur les Roms tenue le 22 août 2012 et sur la politique menée par le gouvernement français à l'égard de cette minorité, nous concluons que malheureusement, qu'ils soient travailleurs salariés, indépendants, demandeurs d'emplois, étudiants ou inactifs, « dans tous les cas, la seule et unique réponse du gouvernement socialiste français aux Roms est la suivante : dégage. Dégage des terrains, dégage en Roumanie, dégage où tu veux, mais dégage. À pied, à cheval, en charter, on s'en fout, DÉGAGE!⁷⁴ ».

⁷⁴ Alain Philippe, « Réunion interministérielle sur les Roms, un seul mot d'ordre : DEGAGE ! », 25/08/12 <http://blogs.mediapart.fr/blog/philippe-alain/250812/reunion-inter-ministerielle-sur-les-roms-un-seul-mot-d-ordre-degage>

Conclusion générale

Le traitement discriminatoire et illégal réservé aux Roms en matière de droit à l'emploi, de droit à l'égalité de traitement et de droit au séjour ne saurait être justifié par des considérations d'ordre politique ou économique. La libre circulation des citoyens de l'Union, actifs et inactifs est une obligation juridique qui s'impose à l'État français au titre du droit primaire et du droit dérivé de l'UE.

Il ne s'agit pas ici de condamner le comportement individuel d'hommes d'État, mais de mettre en lumière le caractère vicieux du système législatif et administratif français. En effet, il nous semble que dans la « Patrie des Droits de l'Homme », les obstacles systémiques à l'accès aux droits sociaux des Roms servent à légitimer la privation de droit au séjour de ces derniers : privés d'accès à l'emploi et aux prestations d'assistance sociale, ils sont alors expulsés sur le fondement de l'absence de ressources. Contraints d'avoir recours à des activités de survie plus ou moins légales, ils sont assimilés, dans leur ensemble, à des délinquants, voire à des criminels. Sans accès au logement social, ils sont évacués des campements qu'ils occupent et éloignés du territoire sur le motif de trouble à l'ordre public. Tentés -ou forcés- d'accepter une aide au retour dans leur État d'origine, ils sont accusés de fraude par les autorités. Exclus de la vie et des espaces publics, ils sont pointés du doigt comme « ne souhaitant pas s'intégrer dans notre pays pour des raisons culturelles ou parce qu'ils sont entre les mains de réseaux versés dans la mendicité ou la prostitution⁷⁵ ».

Pour l'objet de ce mémoire, seules les violations des droits découlant directement du principe de libre circulation ont été analysées comme causes d'exclusion et d'expulsion des Roms. Mais la vicissitude du système ne s'arrête pas là. La privation d'autres droits fondamentaux, notamment les droits culturels, aggravent encore la marginalisation de cette minorité. En particulier, les obstacles à la scolarisation pérenne des enfants Roms entraînent une perpétuation de l'exclusion sociale. Elles mettent à mal le principe d'égalité des chances, rendent illusoire toute ascension sociale et enclenchent racisme et préjugés à l'égard de cette population. Elles favorisent le travail, la mendicité et l'exploitation des enfants. Cela est d'autant plus grave qu'elles touchent les futures générations. Or, comme l'indiquait l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 sur la délinquance juvénile, « la France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres

⁷⁵ Cornevin Christophe, « Roms : Manuel Valls affiche sa fermeté », 14 mars 2013, *Le Figaro*, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2013/03/14/01016-20130314ARTFIG00647-roms-le-cri-d-alarme-et-le-message-de-fermete-de-valls.php>

sains ». Assurer l'éducation des enfants est un devoir fondamental de l'État. La portée de ce devoir est encore plus grande lorsqu'elle s'adresse à des enfants issus d'une minorité victime d'une exclusion sociale de grande ampleur. En effet, comme le rappelle Grégoire Cousin, dont la thèse est consacrée à la gestion administrative des migrations Roms en Europe, « s'agissant des générations les plus jeunes, il y a un devoir d'optimisme et d'accompagnement car la précarité sociale n'est pas une donnée ethnique⁷⁶ ».

La mise en conformité de la législation et des pratiques nationales ne devrait donc pas être laissée à la discrétion du pouvoir exécutif, qui a par ailleurs largement démontré son absence totale de volonté d'action au regard de citoyens de l'Union qui cumulent toutes sortes de préjugés négatifs. C'est aux juridictions internes d'imposer à l'État français et à ses représentants, le respect du principe de liberté de circulation et des droits qui en découlent, au bénéfice de ces citoyens.

Si la charge qui leur incombe à ce titre peut sembler lourde, au vu des nombreuses situations de violation des droits qu'il faudrait condamner, elles ne peuvent en aucun cas laisser ce soin aux juridictions européennes (Conseil de l'Europe) ou internationales (Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'ONU). En effet, ces dernières ne sont pas des « juridictions » au sens strict du terme, et leurs décisions n'ont pas d'effets obligatoires en France. Les juges français devraient cependant prendre en compte les avis et condamnations issus de ces quasi-juridictions, ainsi que ceux émanant des Institutions françaises de protection des droits (CNCDDH, Défenseur des Droits). C'est le principe même du dialogue des juges, censé améliorer la protection juridictionnelle des droits de l'homme, qui sont précisément définis comme les droits que possède l'individu face à la puissance étatique.

Le juge français a déjà montré sa capacité à agir pour limiter la marge d'appréciation laissée aux autorités politiques dans leur mission de gestion de l'immigration. Il l'a fait avec d'autant plus de fermeté lorsque des droits de l'Homme sont en cause. Il s'assure notamment que les étrangers en France, dont le statut est forcément plus précaire et moins stable, bénéficient du minimum de protection qui leur est due au titre de leurs droits fondamentaux. La consécration récente du droit à l'hébergement d'urgence comme liberté fondamentale par le juge administratif témoigne du rôle majeur qui revient à l'autorité judiciaire au sens large en matière de protection des droits sociaux des étrangers face à la puissance publique. Cette question mériterait par ailleurs de plus amples développements.

⁷⁶ Béguin François, « Accueil des Roms : l'hébergement d'urgence n'est pas adapté », entretien avec Grégoire Cousin, *Le Monde*, 14 mai 2013, http://abonnes.lemonde.fr/societe/chat/2013/05/14/quelle-politique-pour-l-accueil-des-roms-en-france_3201017_3224.html

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

DOCTRINE

Manuels de référence

- Grass E, L'Europe sociale, La Documentation française, 2012.
- Hennion S, Le Barbier-Le Bris M et Del Sol M, *Droit social européen et international*, Puf, Thémis droit, 2010.

Articles de revues spécialisées

- Duboz M.L, « Bulgarie, Roumanie » Interrogations sur leur adhésion à l'Union européenne, *Le Courrier des pays de l'Est*, 2007/5 n° 1063, p. 34-42
- Guest M et Nacu A, « Roms en Bulgarie, Roms en Roumanie – quelle intégration ? », *Méditerranée* [Online], 110/2008. URL : <http://mediterranee.revues.org/548>
- Math A, « Roms et autres : la protection sociale des ressortissants communautaires », *Droit social* n°11, novembre 2010, pp. 1037-1051
- Slama S., « Circulaire du 5 août 2010 d'évacuation prioritaire des « Roms » : une violation frontale de l'article 1er de la Constitution. Mais après ? (CE, 7 avril 2011, Association SOS Racisme) », *Combat pour les droits de l'homme*, 10 avril 2011, <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2011/04/10/circulaire-du-5-aout-2010-devacuation-prioritaire-des-roms-une-violation-frontale-de-larticle-1er-de-la-constitution-mais-apres-ce-7-avril-2011-association-sos-racisme/>
- Slama S., «Évacuation et expulsion des Roms roumains et bulgares : l'absurde stratégie de la carotte et du bâton », Focus Dalloz Étudiant, 10 septembre 2010, *Combats droits de l'Homme*, <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2010/09/10/evacuation-et-expulsion-des-roms-roumains-et-bulgares-labsurde-strategie-de-la-carotte-et-du-baton-focus-dalloz-etudiant/>

Articles de presse

- Alain P., « Réunion interministérielle sur les Roms, un seul mot d'ordre : DEGAGE ! », 25/08/12 <http://blogs.mediapart.fr/blog/philippe-alain/250812/reunion-inter-ministerielle-sur-les-roms-un-seul-mot-d-ordre-degage>
- Béguin F., « Accueil des Roms : l'hébergement d'urgence n'est pas adapté », entretien avec Grégoire Cousin, *Le Monde*, 14 mai 2013, http://abonnes.lemonde.fr/societe/chat/2013/05/14/quelle-politique-pour-l-accueil-des-roms-en-france_3201017_3224.html
- Béguin F., « Aide au retour des Roms : quels sont les « effets pervers » du dispositif ? », *Le Monde*, 14 septembre 2012, http://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2012/09/14/aide-au-retour-des-roms-quels-sont-les-effets-pervers-du-dispositif_1760651_3224.html
- Cornevin C., « Roms : Manuel Valls affiche sa fermeté », 14 mars 2013, *Le Figaro*, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2013/03/14/01016-20130314ARTFIG00647-roms-le-cri-d-alarme-et-le-message-de-fermete-de-valls.php>
- Lazerges C., « Intégrer les Roms requiert du courage politique », *Le Monde*, 31 juillet 2013.
- *Le Monde.fr* avec AFP, « Un arrêté anti-mendicité annulé par le tribunal administratif de Lille », 23/04/2012, http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/04/23/un-arrete-anti-mendicite-annule-par-le-tribunal-administratif-de-lille_1690080_3224.html

Sites internet

- <http://www.amnesty.fr>
- <http://hub.coe.int>
- <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr>
- <http://www.defenseurdesdroits.fr>
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://www.gisti.org>
- <http://www.lacimade.org>
- <http://www.romeurope.org>

LEGISLATION EUROPENNE ET INTERNATIONALE (hard & soft law)

Union Européenne

- Traité instituant la Communauté Economique Européenne.
- Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.
- Traité sur l'Union Européenne.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.
- Traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union Européenne.
- Règlement (UE) n°492/2011 du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.
- Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.
- 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 Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE et 93/96/CEE.
- COM(2011) 729 final, 11/11/2011, 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.
- COM(2010)133, 7/04/2010, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, L'intégration sociale et économique des Roms en Europe.
- COM(2009)0313 final, 2/07/2009, Communication de la Commission au Parlement européen 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.
- COM(2008) 765 final, 18/11/08, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, Rapport rendant compte de la première phase d'application (1 er janvier

2007 – 31 décembre 2008) des dispositions transitoires établies dans le traité d'adhésion de 2005 et répondant aux demandes émises en vertu des dispositions transitoires fixées dans le traité d'adhésion de 2003

- Parlement européen, Résolution sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne, 9 septembre 2010.
- Parlement européen, Résolution sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, 15 novembre 2007.

Conseil de l'Europe

- Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.
- Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe.
- Recommandation n° R (2000) 3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité (adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2000, lors de la 694e réunion des Délégués des Ministres).

Nations-Unies

- Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à l'intention de la troisième Conférence des Nations-Unies sur les pays les moins avancés sur la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptée à la 25ème session (20ème séance), le 4 mai 2001.

LEGISLATION FRANCAISE

Textes à valeur constitutionnelle

- Constitution de 1958.
- Préambule de la Constitution de 1946.

Textes à valeur législative

- Loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.
- Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.
- Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.
- Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.
- Loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la Sécurité sociale.
- Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
- Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
- Loi n°79-587 du 11 juin 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.
- Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Textes à valeur réglementaire

- 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'OFII.
- Décret n° 2007-371 du 21 mars 2007 relatif au droit de séjour en France des citoyens de l'Union européenne, des ressortissants des autres Etats parties à l'Espace économique européen et de la Confédération suisse ainsi que des membres de leur famille.

Textes à valeur infra-règlementaire

- Circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.
- Circulaire ministérielle du 13 septembre 2010 relative à l'évacuation des campements illicites.
- Circulaire ministérielle du 10 septembre 2010 relative aux conditions d'exercice du droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne, des autres Etats parties à l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, ainsi que des membres de leur famille.
- Circulaire ministérielle du 5 août 2010 relative à l'évacuation des campements illicites.
- Circulaire ministérielle du 23 avril 2007 relative à la mise en œuvre des règlements (CEE) n° 1408/71 et n° 574/72 dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne à deux nouveaux Etats membres.
- Circulaire ministérielle du 22 décembre 2006 relative à l'admission au séjour et à l'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007.
- Circulaire interministérielle du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement.
- Circulaire DSS/DACI n° 2011-225 du 9 juin 2011 relative à la condition d'assurance maladie complète dont doivent justifier les ressortissants européens inactifs, les étudiants et les personnes à la recherche d'un emploi, au-delà de trois mois de résidence en France.
- Circulaire n° DSS/2B//2009/146 du 03 juin 2009 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français.
- Circulaire n° DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable.
- Circulaire CNAF du 21 octobre 2009 n° 2009-022 relative aux conditions de régularité de séjour des ressortissants communautaires pour le bénéfice des prestations familiales.
- Circulaire CNAF du 18 juin 2008 n° 2008-024 relative au droit au séjour des ressortissants communautaires.
- Circulaire CNAF du 16 janvier 2007 n° 2007-005 relative aux règlements communautaires.
- Arrêté ministériel du 1er octobre 2012 modifiant l'annexe de l'arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires.

- Arrêté ministériel du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires.

- Instructions ministérielle du 30 janvier 2013 aux services de Pôle emploi et aux DIRECCTE et DIECCTE en vue de faciliter l'accès au travail des ressortissants Bulgares et Roumains.

Résolutions parlementaires

- Sénat, Résolution n° 73 du 18 janvier 2013, résolution européenne sur « L'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses Etats membres ».

Codes

- Code de l'action sociale et des familles.

- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

- Code de la justice administrative.

- Code monétaire et financier.

- Code du travail.

JURISPRUDENCE

CJCE/CJUE

- CJCE, affaire C-33/07, Jipa, 10 juillet 2008.
- CJCE, affaire C-408/03, Commission c/Belgique, 23 mars 2006.
- CJCE, affaire C-456/02, Trojani, 7 septembre 2004.
- CJCE, affaire C-138/02, Collins, 23 mars 2004.
- CJCE, affaire C-184/99, Grzelczyk, 20 septembre 2001.
- CJCE, affaire C-85/96, Martinez Sala, 12 mai 1998.
- CJCE, affaire C-111/91, Commission c/ Luxembourg, 10 mars 1993.
- CJCE, affaire C-292/89, Antonissen, 26 février 1991.
- CJCE, affaire C-139/85, Kempf, 3 juin 1986.
- CJCE, affaire 207/78, Even, 31 mai 1979.
- CJCE, affaires jointes 117-76 et 16-77, Albert Rückdeschel & Co et al. c/ Hauptzollamt Itzehoe 19 octobre 1977.
- CJCE, affaire 36-75, Rutilli, 28 octobre 1975.

Comité européen des droits sociaux

- CEDS, Décision sur le bien-fondé, Réclamation n°67/2011, Médecins du Monde – International c/ France, 11 septembre 2012.
- CEDS, Décision sur le bien-fondé, Réclamation n°64/2011, Forum européen des Roms et gens du voyage c/ France, 24 janvier 2012.
- CEDS, Décision sur le bien-fondé, Réclamation n° 63/2010, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c/ France, 28 juin 2011.
- CEDS, Décision sur le bien-fondé, Réclamation n°48/2008, Centre européen des droits des Roms c/ Bulgarie, 18 février 2009.
- CEDS, Décision sur le bien-fondé, Réclamation n°14/2003, Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme c/ France, 8 septembre 2004.

Conseil d'Etat

- CE, 26 novembre 2012, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement c/ M.A, ccl Fabienne Lambolez, n° 352420.
- CE, 10 février 2012, M. A, n°356456.
- CE, 20 octobre 2010, n°334974.
- CE, 26 novembre 2008, avis n° 315441.
- CE, 19 mai 2008, Association SOS racisme, n° 305670.

Cours Administratives d'Appel

- CAA de Versailles, Préfet du Val d'Oise, n°08VE03042, 15 juillet 2009.

Tribunaux Administratifs

- Tribunal administratif de Lyon, ordonnance n° 1302164, 4 avril 2013.

Tribunaux des Affaires de Sécurité Sociale

- Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale de Saint Etienne, décision n° 643/09, 30 novembre 2009.

HALDE/Défenseur des droits

- HALDE, Délibération n°2010-74 du 1^{er} mars 2010.
- HALDE, Délibération n° 2009-372 du 26 octobre 2009.

RAPPORTS D'INFORMATION ET RECOMMANDATIONS

- Cimade, « Des recommandations pour mettre fin aux pratiques discriminatoires envers les Roms », 2 août 2013, <http://www.lacimade.org/nouvelles/4560-Des-recommandations-pour-mettre-fin-aux-pratiques-discriminantes-envers-les-Roms>
- CNCDH, Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « Roms », 26 juillet 2013.
- Défenseur des Droits, bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuations des campements illicites, août 2012-mai 2013, 25 juin 2013.
- Romeurope, Rapport d'Observatoire 2013, juin 2013.
- Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, « Evaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements », mai 2013.
- Sénat, « L'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses Etats membres », Rapport d'information de M. Michel Billout, fait au nom de la commission des affaires européennes, n° 199 (2012-2013), 6 décembre 2012.
- Sénat, « Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits », Rapport d'information de MM. Claude Dilain et Gérard Roche, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, n° 621 (2011-2012), 27 juin 2012.
- CNCDH, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, 22 mars 2012.
- Viviane Reding Vice-Présidente de la Commission européenne responsable de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté Déclaration sur l'évolution de la situation concernant les Roms Bruxelles, le 14 septembre 2010, Commission Européenne - SPEECH/10/428 14/09/2010.
- Nicolas Sarkozy, Discours du 30/07/10, Grenoble.
- Romeurope et GISTI, Note sur l'application en France des dispositions transitoires limitant l'accès des Roumains et Bulgares au marché de l'emploi.
- Human Rights Watch, Document d'information soumis à la Commission européenne en juillet 2011 sur le respect par la France de la Directive européenne relative à la liberté de circulation et l'éloignement des ressortissants européens appartenant à la communauté Rom.

DOCUMENTS DE TRAVAIL ET AUTRES

- Emmaüs France, Emmaüs Solidarité et la Fondation abbé Pierre, Dossier de presse « La pauvreté n'est pas un crime », avril 2013.
- Sénat, Séance du 15 octobre 2012, compte rendu intégral des débats, <http://www.senat.fr/seances/s201210/s20121015/s20121015001.html#section28>
- Accord-cadre entre l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration et le Ministère du Travail, de la Famille et de la Protection sociale et le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur de la Roumanie pour la mise en œuvre, à titre expérimental, d'une aide à la réinsertion des familles des citoyens des familles des citoyens roumains appartenant à la minorité rom, rentrés de France avec une aide au retour de l'OFII, 12/09/12.
- Sénat, « Evacuation des terrains occupés illégalement par des gens du voyage », Question écrite n° 01085 de M. François Grosdidier (Moselle - UMP) au Ministre de l'Intérieur, publiée dans le JO Sénat du 26/07/2012 - page 1707.
- Sénat, proposition de résolution présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution relative aux ressortissants de nationalités roumaine et bulgare, texte n° 590 (2011-2012) de Mme Archimbaud, Sénatrice, déposé le 13/06/12.
- François Hollande, réponse ouverte au collectif Romeurope, 27/03/12.
- Romeurope et al, « Lettre ouverte au gouvernement, demande de levée immédiate des mesures transitoires imposées aux ressortissants roumains et bulgare », 21/12/11.
- Romeurope, Gisti et autres, Plainte collective déposée auprès de Mme Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, Mise à jour de la plainte du 31 juillet 2008, « Plainte contre la France pour violation du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes », 22/10/10.
- GISTI, IRIS et LDH, « Note complémentaire : OSCAR, un danger immédiat et massif pour les Roms », 21/09/10.
- Romeurope, GISTI et autres, « Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes » auprès du Commissaire européen, Direction « Justice, Liberté et Sécurité », 31/07/08.
- Lettre de réponse du gouvernement français à la Commission Européenne justifiant la prolongation des mesures transitoires, « Les restrictions au marché du travail des travailleurs roumains dans le cadre de la période transitoire en matière de libre circulation des travailleurs prévues dans les traités d'adhésion à l'Union européenne de la Roumanie ».