



Amnesty International France
76 bd de la Villette
75940 PARIS cedex 19
De : Equipe campagne (((Exigeons la dignité))) et discriminations en Europe
Aux groupes : (((Exigeons la dignité))), discriminations en Europe

SF 13 C1 28
INTERNE
Septembre 2013

Rapport « Condamnés à l'errance. Les expulsions forcées de Roms en France »

Questions-Réponses



Présentation brève du rapport

I - Résumé du rapport :

Ce rapport de 47 pages est basé sur un travail de recherche mené durant l'été 2013 par des chercheurs du secrétariat international d'AI. Les recherches ont ciblé les agglomérations de Lille et de Lyon qui concentrent à elles seules près d'un quart de la population rom, mais aussi sur l'Île de France où vit 50% de cette population. Elles reposent sur de nombreux témoignages et entretiens menés auprès d'associations, collectifs de soutien, avocats, personnes roms, représentants de l'Etat (préfets, maires) et institutions indépendantes comme le Défenseur des droits.

Un an après la sortie d'un premier rapport d'AI « Chassés de toutes parts. Expulsions forcées des Roms en Ile de France », il dresse un état des lieux des mesures prises par le gouvernement et leurs conséquences sur la situation des Roms en France et dénonce une politique insuffisante qui n'a pas interrompu le cycle infernal des expulsions forcées.

Le rapport passe notamment en revue des dispositifs « relatifs à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites » préconisés par la circulaire interministérielle du 26 août 2012, en amont des évacuations.

Il souligne l'importante distorsion entre les dispositions de la circulaire et l'application très hétérogène qui en est faite de la part des préfets mais aussi le caractère non contraignant et incomplet de la circulaire par rapport aux exigences du droit international des droits humains.

La conséquence est qu'invariablement les dispositifs mis en place sont largement insuffisants et inefficaces car ils n'ont pas pour objectif principal le relogement ou la mise à l'abri des personnes et des familles excepté pour quelques individus considérés comme « vulnérables » (familles avec nouveau-nés ou personnes très malades).

Les évacuations sont menées en dépit des normes du droit international qui prévoient que des garanties soient mises en place afin de ne pas rendre les familles sans abri. A l'inverse, les familles continuent d'être expulsées sans avoir été ni informées, ni consultées et sans se voir proposer de solutions d'hébergement adaptées ou de relogement.

En résumé : les conséquences des évacuations pour la grande majorité des populations des campements sont toujours les mêmes : dégradation des conditions de vie, rupture de la scolarisation et de l'accès aux soins.

II - Recommandations du rapport au gouvernement français :

- Mettre en place des garanties effectives contre les expulsions forcées
- Enjoindre aux préfets d'appliquer la circulaire du 26 août 2013 et amender cette dernière de façon à y inclure les mesures de protection suivantes :
 - S'assurer que personne ne soit rendu sans abri à la suite de toute évacuation de campement informel et proposer des solutions d'hébergement et de relogement convenables à tous les habitants plusieurs jours avant le début de l'opération d'évacuation,
 - Interdire les évacuations durant la trêve hivernale,
 - S'assurer qu'une véritable consultation ait lieu avec les personnes concernées, et qu'elles puissent elles-mêmes proposer des solutions alternatives,
 - S'assurer que les personnes concernées reçoivent des informations suffisantes sur l'opération d'évacuation dans un délai raisonnable ;
- Garantir l'accès aux services essentiels de base pour la dignité des personnes habitant dans des campements informels, comme l'approvisionnement en eau, le ramassage des ordures et l'accès à des installations sanitaires suffisantes ;
- Garantir l'accès et la continuité des droits à l'éducation et à la santé.

Questions-Réponses

1- Pourquoi avoir décidé de rédiger un 2ème rapport sur les expulsions forcées de Roms en France ?

Le premier rapport était plutôt de l'ordre du constat, il s'inscrivait dans un travail de recherche mené sur la France et l'Ile de France en particulier depuis l'été 2010 et le fameux discours de Grenoble de Nicolas Sarkozy.

Il se terminait par une série de recommandations adressées au gouvernement, aux préfets, aux maires et à l'Union européenne. Un travail de campagne a suivi avec la volonté de mobiliser un maximum de groupes pour relayer nos recommandations et participer au travail de plaidoyer et de sensibilisation.

Des attentes importantes ont surgi avec le nouveau gouvernement - changement de ton, changement de méthode, rédaction de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 adressée aux préfets, nouvelle mission attribuée à la DIHAL consacrée à « l'accompagnement des Roms » évacués des lieux illicitement occupés, au sein de laquelle les associations ont fondé beaucoup d'espoir de changement.

Il était important un an après de faire le point sur la politique mise en place et ses conséquences sur les Roms. Cela donne aussi l'occasion de rendre compte de l'état d'avancement ou pas des recommandations d'AI. Ce second rapport sera suivi d'un travail de campagne qui a pour horizon les municipales de mars 2014.

Rappelons que cette recherche sur la France s'inscrit dans une vaste campagne de lutte contre les discriminations en Europe qui se décline sur plusieurs thématiques concernant les Roms : les expulsions forcées / la ségrégation dans le système scolaire / les violences racistes et crimes de haine.

2 - Quel est le contexte dans lequel sort ce rapport ?

Si le contexte politique global n'est pas favorable, en revanche le constat général du rapport et certaines de nos recommandations ou préoccupations sont partagées par plusieurs institutions indépendantes comme le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, tout comme par des nombreuses associations et par le préfet Régnier lui-même.

► Publié et remis au Premier ministre le 26 juin 2013, **un rapport du Défenseur des droits** consacré au bilan de l'application de la circulaire du 26 août se solde par une série de recommandations qui croisent nos préoccupations.

Extrait : *« Il ressort de l'ensemble des éléments d'information recueillis 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 »*

► A son tour, **la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme**, organe consultatif officiel du gouvernement, a publié le 26 juillet 2013 des « Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dite « Roms » ». Ces recommandations sont convergentes avec celles du présent rapport d'Amnesty International, et vont même au-delà (lutte contre les préjugés, levées des mesures transitoires, liberté de circulation et droit au séjour). Elles incluent des suggestions précises au gouvernement sur la façon de rétablir l'accès aux droits des personnes concernées.

► A ces documents s'ajoute le **rapport du collectif Romeurope** qui a publié fin juin un rapport d'Observatoire sur les situations de ressortissants européens en situation de précarité en France, pour la période 2012/2013 et qui dresse un constat accablant de l'application de la circulaire du 26 août.

Extrait : *« Cinq semaines après la rencontre du collectif avec le Premier ministre et dix mois après la mise en place de la circulaire du 26 août 2012, le changement annoncé se fait attendre et les habitants des squats et bidonvilles en subissent les conséquences.*

L'approche sécuritaire mise en place depuis vingt ans, qui donne la priorité aux évacuations des lieux de vie et aux expulsions du territoire, a démontré sa couteuse inefficacité. Nous attendons une réponse forte et sans ambiguïté, pour l'effectivité sur tous les territoires d'une politique de respect de tous les droits et des valeurs de notre République. »

► **Le Préfet Régnier** lui-même a rapporté en mars 2013 *« l'expérience des derniers mois démontre que l'insuffisance d'anticipation et de proposition de solutions en amont des démantèlements, [a mis] en échec le travail d'accompagnement et d'insertion qui a pu être engagé ainsi que la scolarisation des enfants. »* Il a ajouté qu'elle favorisait la reconstitution de nouveaux campements à proximité des campements démantelés.

Dans une interview à Libération du 30 juillet, il souligne *« C'est une circulaire exigeante et complexe. Elle est appliquée de manière inégale, c'est un fait. On ne peut pas se satisfaire de la situation actuelle, évidemment (...) »*

« Il y a environ 20 000 Roms migrants sur notre territoire. C'est beaucoup moins que chez nos voisins européens, c'est vrai. Pourtant, les tensions sont bien plus vives chez nous, qu'ailleurs. Il y a quelque chose dans l'amplitude, la violence de l'expression qui est assez singulier à la France. Je ne sais pas l'expliquer. »

► **Le 26 juin 2013, la mission interministérielle** – qui a rassemblé des membres de différentes inspections type inspection générale des affaires sociales et inspection générale de l'administration –

a procédé à une évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes dans les campements et rendu un rapport - – la mission a constaté « *des disparités et des approches différentes de la question des populations Roms présentes sur le territoire* ».

Sur le terrain, "la plupart des acteurs, y compris ceux de l'Etat, estiment ne pas disposer d'une connaissance suffisante et d'outils opérationnels pour la prise en charge de ces populations.

Printemps 2014

L'approche des élections municipales est plutôt problématique car la question de la présence des Roms sur les communes françaises est un thème qui revient régulièrement dans les campagnes municipales. Beaucoup de maires sont tentés par les discours populistes hostiles aux Roms. Mais cela ne doit pas nous empêcher d'axer notre travail de plaidoyer sur les autorités locales avec l'aide des groupes locaux.

2 - AI s'oppose t-elle à toutes les expulsions ?

Le droit à la propriété ou des préoccupations de sécurité publique peuvent justifier des expulsions, et AI ne s'y oppose pas par principe. AI s'oppose aux expulsions dites « forcées », des expulsions illégales car contraires aux normes prévues par le droit international en matière de droit au logement. D'après le droit international, toute personne doit pouvoir avoir accès à un logement convenable et être protégée contre des expulsions qui la laisseraient sans abri et plus vulnérable. De plus, une série de garanties procédurales internationales doivent être respectées, telle qu'une véritable concertation préalable avec les personnes affectées, une notification, des informations et un préavis suffisants, un accès aux voies de recours, notamment l'accès à l'aide juridictionnelle, et surtout la mise à disposition de solutions de logement alternatives pour les personnes qui seraient autrement rendues sans abri.

Toutes les expulsions ne sont pas illégales et la France a le droit d'expulser les personnes qui occupent des bâtiments ou terrains sans autorisation, mais seulement si elle garantit, pour tous et sans discrimination, les protections internationales en matière de droits humains.

3- Pourquoi avoir choisi des villes comme Lille et Lyon ?

Dans la continuité du travail de recherche mené sur l'Île-de-France, les agglomérations de Lille et de Lyon ont été choisies comme cas d'étude pour illustrer la question des expulsions forcées. L'important contraste entre le déroulement des opérations d'évacuation à Lille et à Lyon démontre que les mesures adoptées par le gouvernement sont insuffisantes pour améliorer la situation sur le terrain. Les évacuations évoquées dans le rapport sur Lille et Lyon illustrent de façon significative les problématiques soulevées par les expulsions forcées comme le manque de législation contraignante et l'absence d'une politique adaptée, il fournit également des témoignages très parlants sur le vécu des habitants des campements et les conséquences humaines des expulsions.

Ce rapport ne prétend pas rendre compte de l'ensemble de la situation ni de toutes les expulsions forcées qui ont eu lieu dans ces deux agglomérations ; et cette attention géographique n'implique en aucun cas une hiérarchisation ou un déni des violations de droits humains qui surgissent lors des expulsions dans d'autres villes.

4- Quelles sont les relations qu'entretient AIF avec le préfet Régnier et la DIHAL et plus largement avec le gouvernement ?

AIF fait partie des associations présentes au sein du comité national de suivi de la DIHAL au même titre que Romeurope, la FNASAT, ATD Quart-Monde etc. – A ce titre, nous avons participé à plusieurs

réunions organisées par la DIHAL axées sur des thématiques différentes tels l'Accès à l'Hébergement / logement / l'accès aux droits / l'Anticipation et la gestion coordonnée avant et au moment de l'expulsion / la Citoyenneté – le droit à la culture.

Nous avons toujours considéré le préfet Régnier comme un allié et nous avons régulièrement l'occasion d'échanger avec lui et ses collaborateurs. Lui-même sollicite le soutien des associations considérées du reste dans la lettre de mission signée par le premier ministre comme des « partenaires », au même titre que les collectivités locales.

Le rapport d'AI souligne les efforts que la DIHAL a déployés pour améliorer la situation en France :

« La DIHAL a été chargée d'une mission de soutien, d'animation et de coordination des actions instruites par la circulaire, pilotée par le préfet Alain Régnier. Un travail important et approfondi a été effectué par cette délégation, qui a déployé de réels efforts afin de mobiliser et consulter les acteurs associatifs, représentants départementaux, élus locaux et partenaires européens ».

Concernant le gouvernement, nous avons eu l'occasion de nous entretenir à plusieurs reprises avec des conseillers du Cabinet du 1er ministre notamment le jour de la remise des 12000 signatures¹ de la pétition adressée au Premier ministre. Nous avons également rencontré dans une moindre mesure des conseillers du ministre de l'Intérieur, mais s'ils nous ont donné le sentiment que nous étions écoutés, nous ne saurions dire que nous fûmes entendus. En revanche, la ministre du Logement, ainsi que la secrétaire d'Etat à la réussite scolaire nous ont donné des gages de leur volonté d'agir.

5 – Le rapport parle t-il de bonnes pratiques ?

Contrairement au premier rapport qui ne portait pas vraiment de regard critique sur les quelques projets d'insertion mis en place au niveau local à part les villages d'insertion, ce second volet a un regard plus sévère sur certains dispositifs notamment à Lille et Lyon. Le plus souvent, il s'agit de structures d'accueil de moyen terme visant à « l'insertion sociale » à travers le logement (mobil home, caravanes ou dans certains cas des appartements), un accompagnement social global et l'accès au droit commun. Une ou plusieurs associations opératrices sont nommées par les collectivités locales et se chargent de l'accompagnement des personnes au quotidien. Le programme ANDATU (p. 23 du rapport) est l'un des exemples cités, tout comme le dispositif mis en place à Helemmes, près de Lille (p23 du rapport).

Si ces structures d'accueil semblent constituer une avancée, elles suscitent des interrogations quant aux critères de sélection mis en place pour identifier les familles qui les intégreront, et au nombre de familles concernées, laissant les autres dans un total abandon.

En effet, il ressort des quelques exemples du rapport que ces critères restent relativement flous et arbitraires et les motifs qui justifient le choix de tel ou tel famille sont peu voire pas du tout expliqués, ce qui engendre souvent des tensions importantes au sein des familles.

Globalement, il découle du constat fait par le rapport que les structures d'insertion sont une véritable opportunité pour les personnes concernées, mais que l'immense majorité des familles roms en sont tenues à l'écart. Cette politique reste donc contestable, et beaucoup d'association préféreraient que les moyens financiers soient consacrés à l'amélioration des conditions de vie sur les campements assortie de l'arrêt des expulsions forcées. Mais le gouvernement s'oppose fermement à une pérennisation des campements informels, pour des raisons de respect strict du droit de propriété, de réponse à la demande des électeurs qui veulent voir disparaître ces campements et de souci de ne pas créer d'incitation à l'installation de nouvelles familles roms.

Par ailleurs, ces dispositifs ne constituent qu'un accueil temporaire, ils ne sont pas envisagés comme des solutions de relogement à la suite d'une expulsion.

¹ La note SF13REG104 il est temps de mettre un terme aux expulsions forcées en France leur a été remise le 14 mai 2013

L'intégration de quelques personnes roms dans des projets d'insertion n'exempte aucunement les autorités de leur obligation de s'assurer que personne ne soit rendu sans abri à l'issue des opérations d'évacuation et de respecter les droits et la dignité de l'ensemble des habitants des campements informels.

6 – Y aura-t-il un travail de campagne sur ce nouveau rapport ?

Le travail de campagne piloté par la section française va se poursuivre, le secrétariat international va assurer un suivi à minima sur ce dossier étant donné que la campagne expulsions forcées n'est plus considérée comme prioritaire.

Une nouvelle circulaire d'action va être envoyée aux groupes fin septembre. Elle présentera les grands axes de la campagne sans toutefois proposer de pétition ou d'action de grande envergure. Nous mettrons les groupes locaux à contribution pour un travail de fond de plaider auprès des maires en vue des municipales de mars 2014.

AIF va poursuivre son travail de plaider auprès du gouvernement et continuera à participer aux travaux de la DIHAL. Par ailleurs, AIF est toujours partie prenante des travaux de la CNCDH.

→ Tous les détails relatifs à cette campagne seront accessibles sur Extranet dans la page « Discriminations en Europe » et Expulsions forcées ».

7 - AI préconise-t-elle des solutions pour améliorer la situation des Roms en France ?

En tant qu'organisation de défense et de promotion des droits humains, le rôle d'AI n'est pas de proposer des solutions au gouvernement ni de le conseiller sur la conduite de son action politique. AI se contente d'interpeller les autorités sur la base des engagements internationaux pris et de leur rappeler les obligations de la France au regard du droit international relatif aux droits humains.

Dans les cas des Roms migrants habitant en France, AI rappelle qu'il existe des normes juridiques notamment le droit à un logement convenable qui oblige la France à respecter un certain nombre de garanties avant de procéder à des expulsions, notamment celle de proposer des solutions alternatives afin de ne pas laisser des familles entières sans abri.

Le rapport se termine par une série de recommandations adressées au gouvernement, notamment la mise en place de garanties effectives contre la pratique des expulsions forcées et le renforcement de la circulaire du 26 août qui doit mieux protéger les occupants des bidonvilles.

8 - Quelles sont les textes internationaux qui interdisent les expulsions forcées ?

- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC - ONU), et notamment le commentaire général n°7 de son Comité de suivi (Comité DESC), définissent très précisément les atteintes aux droits humains qui caractérisent une expulsion forcée :

les personnes sont expulsées avec usage de la force sans avoir été préalablement consultées et sans que toutes les alternatives aient été explorées,

la date programmée pour l'expulsion n'est pas notifiée à l'avance avec un délai raisonnable,

des aides et recours légaux ne sont pas offerts aux personnes concernées par l'ordre d'expulsion,

des solutions de relogement acceptables et des compensations pour les biens perdus ne sont pas offertes,

l'expulsion a pour conséquence de rendre les personnes sans abri ou entraîne d'autres violations des droits humains, comme la déscolarisation des enfants, ou l'interruption de traitements médicaux en cours

- La Charte sociale européenne, convention signée par les pays membres du Conseil de l'Europe, garantit :

L'accès à un logement d'un niveau suffisant et d'un coût abordable ;

La réduction du nombre de personnes sans abri et une politique du logement en faveur de toutes les catégories défavorisées ;

Des procédures pour limiter les risques d'expulsion ;

L'égalité d'accès des étrangers aux logements sociaux et aux aides au logement ;

La construction des logements et des aides au logement en fonction des besoins des familles.

CHIFFRES

Repères en quelques chiffres (transmis par des associations) :

En 2012, d'après les recensements effectués par les associations Ligue des droits de l'homme (LDH) et European Roma Right Center (ERRC), 11 982 migrants roms ont été chassés des squats et bidonvilles où ils habitaient, le plus souvent en raison d'une évacuation par les autorités ou d'un incendie. Ce chiffre a très fortement augmenté pendant les deux premiers trimestres 2013, atteignant 10 174 personnes, un nombre jamais atteint depuis le début des recensements en 2010.

Durant les mois de juillet et août 2013, 3 746 Roms ont été expulsés à l'occasion de 39 opérations d'évacuation, et 320 ont été évacués suite à trois incendies. Lors de ces 42 évacuations qui ont touché 4 066 personnes en deux mois, des solutions temporaires de relogement ont été proposées dans 19 cas.

Estimations du nombre de Roms en France et en Europe :

10 à 12 millions de Roms vivent en Europe (plus importante minorité). C'est en Roumanie que la communauté est la plus nombreuse avec environ 1,85 millions de Roms soit 8,63 % de la population.

Bulgarie / Hongrie : 750 000 Roms

Slovaquie : 490 000 (9% de la population)

Espagne : 750 000

Grèce : 175 000

Italie : 150 000

Portugal : 52 000

France : 15 000

Pour contextualiser :

► Nombre de Gens du voyage : 400 000 à 500 000

► Nombre de sans abri en France : Rapport annuel fondation Abbé Pierre : (1 février 2012)2

3.6 Millions de personnes en situation de grande précarité, "non ou mal logées".

133.000 sans domicile fixe

² http://www.fondation-abbe-pierre.fr/_pdf/rml-17-synthese.pdf

Pour en savoir plus :

Bilan du Défenseur des droits. Lien : <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/situation-des-roms-bilan-de>

Recommandations de la CNCDH. Lien : <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/roms-la-cncdh-rend-ses-recommandations-au-gouvernement>

Interview Alain Régnier. http://www.liberation.fr/societe/2013/07/30/les-tensions-envers-les-roms-sont-plus-vives-en-france-qu-ailleurs_920504

Rapport d'évaluation des Inspections générales :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000412/0000.pdf>

Rapport d'observatoire de Romeurope :

http://www.romeurope.org/IMG/pdf/rapport_observatoire_cndh_romeurope_juin_2013.pdf

Brochure de Romeurope sur les préjugés :

http://www.romeurope.org/IMG/pdf/20130613_guide_ceux_quon_appelle_les_roms-web.pdf

Pour plus d'informations sur cette action, veuillez contacter :

jheslouin@amnesty.fr / discriminations@amnesty.fr