

Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles

Mettre fin à la violation des droits

Assemblée plénière du 20 novembre 2014

(Adoption à l'unanimité)

- Alors que l'année 2012 avait suscité un regain d'espoir quant au respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles, illustré notamment par la circulaire interministérielle du 26 août 2012, il est nécessaire de constater deux ans après que l'on est encore très loin du « traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse sociale » appelé dans son préambule.
- La CNCDH s'est saisie de la question du respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville, alertée par le nombre d'évacuations sans précédent enregistrées au cours de la dernière année. La Commission dénonce l'application partielle et hétérogène sur le territoire de cette circulaire - dont le volet répressif a supplanté les actions d'insertion et d'accompagnement social - et estime qu'on ne peut construire une politique sur la violation des droits.
- Ces évacuations forcées contraignent ces personnes à l'errance et rendent impossible l'accès aux droits fondamentaux. Elles illustrent par ailleurs une volonté répressive guidée par une acceptation grandissante des attitudes racistes et discriminantes à l'égard des populations roms migrantes vivant en bidonville. Ces dernières sont présentées trop fréquemment comme un « groupe à part », associé à l'insalubrité, à la délinquance et aux expédients, et ne souhaitant pas s'intégrer.
- L'accès au droit commun des populations vivant en bidonville prime sur toute autre considération et relève de deux conditions préalables :
 - Dans l'urgence, la Commission recommande l'arrêt immédiat des évacuations de bidonvilles sans que des solutions de relogement et d'accompagnement dignes, adaptées et pérennes soient proposées aux familles.
 - A moyen et long terme, la Commission appelle à une stratégie de sensibilisation et de lutte contre un racisme « anti-Roms » prégnant dans l'ensemble de la société, condition incontournable à une politique d'Etat humaine et cohérente.
- A cet égard, la CNCDH recommande la mise en place de dispositifs effectifs de domiciliation pour les populations vivant en bidonvilles, condition préalable à l'accès au panel des droits sociaux garantis en France.
- La Commission recommande que tombent les obstacles illégaux qui font barrage au respect effectif du droit à la scolarisation des enfants vivant en bidonville, scolarisation d'autant plus nécessaire qu'elle limite les risques encourus par une population jeune et rendue vulnérable par ses conditions de vie.

La CNCDH appelle au soutien des services de protection de l'enfance auprès d'une population encore trop méconnue. L'attention portée aux phénomènes de délinquance dissimule la vraie problématique de l'exploitation des mineurs et des réseaux de traite dont ces enfants sont avant tout victimes.

- La CNCDH recommande la suppression des entraves à l'accès aux soins et aux prestations sociales entretenues par certains organismes sociaux ainsi que la systématisation des dispositifs de médiation sanitaires.
- Dans le cadre de la fin des mesures transitoires, la CNCDH appelle à une clarification des conditions d'accès aux prestations pour demandeurs d'emploi (tant auprès de la population qu'auprès des services concernés) ainsi qu'à l'accès effectif à l'ensemble des dispositifs d'insertion professionnelle.
- Enfin, en matière de liberté de circulation et de droit au séjour, la CNCDH recommande le plein respect du droit européen.

1. L'évacuation le 21 octobre 2014 du bidonville dit des « Coquetiers », à Bobigny (Seine-Saint-Denis) qui accueillait encore récemment quelque 300 habitants, dont une majorité d'enfants scolarisés, a suscité une vive émotion parmi les défenseurs des droits de l'homme. L'évacuation, d'un lieu de vie considéré comme l'un des plus anciens bidonvilles de ce genre, s'est faite dans une précipitation qui a rendu inopérante les propositions de relogement proposées à certaines familles et a laissé d'autres sans solution, au mépris du caractère inconditionnel du droit à l'hébergement. Ainsi, à la veille de l'hiver, des hommes, des femmes et des enfants se sont retrouvés à la rue, dans une précarité toujours plus grande¹. La légalité même de cette évacuation est mise en doute : la mairie de Bobigny a en effet pris un arrêté d'évacuation du bidonville au mépris de la décision du 2 juillet 2014 du juge des référés de Bobigny motivée par le respect des droits fondamentaux au logement et à une vie familiale² reconnus par la CEDH dans son arrêt Winterstein contre France³. La détermination politique semble sans faille lorsqu'il s'agit de démanteler des bidonvilles : peu importe qu'aucune solution globale et sérieuse de relogement ne soit prévue, que les motifs invoqués - insalubrité, présence de déchets, risques d'incendie - soient liés au refus de la mairie de respecter ses obligations en matière d'assainissement et qu'ils n'aient pas été retenus par le juge des référés de Bobigny. On ne peut accepter que des familles soient chassées de leur lieu de vie sans solution, et qu'elles se trouvent contraintes à s'installer ailleurs, dans des conditions qui ne sont pas meilleures, voire pires.
2. La CNCDH souhaite, à travers ce nouvel avis, appeler à l'application du droit commun en faveur de tous, les populations vivant en bidonvilles y compris. Le respect des droits fondamentaux de ces populations n'est ni optionnel, ni œuvre de charité. Ces droits

¹ Sur ce sujet, voir la tribune publiée par le collectif de soutien aux habitants Roms de Bobigny : <http://blogs.mediapart.fr/edition/roms-et-qui-dautre/article/071114/tant-quon-refusera-de-considerer-les-roms-comme-des-migrants-du-travail-ira-leche>

² Tribunal de grande instance de Bobigny, [ordonnance de référé du 2 juillet 2014](#), n° 14/01011
Sur ce point on peut également lire : Gabrielle Hébrard, « Quand les juges des référés judiciaire et administratif se contredisent sur l'évacuation de campements illicites », in *Revue des droits de l'homme/ ADL*, 8 octobre 2014 (<http://revdh.revues.org/888>).

³ CEDH, *Winterstein et autres c. France*, 17 octobre 2013, req. n° 27013/07

découlent des normes internationales⁴ et internes auxquelles la France s'est obligée et qui nécessiteraient que soit mise en œuvre une politique publique volontariste et cohérente, à commencer par un travail de lutte contre le racisme, les préjugés et les discriminations et par l'arrêt immédiat des évacuations sans solution adaptée et pérenne de relogement, d'une part, et d'accompagnement vers l'accès aux droits, d'autre part.

3. Le titre de l'avis retenu par la CNCDH relève de cette attention particulière portée à l'accès au droit des personnes en situation de grande précarité. L'utilisation d'une référence terminologique aux « populations vivant en bidonvilles » par la CNCDH procède ainsi d'une volonté de défendre l'accès au droit commun des personnes directement visées par la politique nationale d'évacuation des bidonvilles. Dans le cadre de cet avis, la dénomination « populations vivant en bidonvilles » désigne les populations migrantes contraintes à vivre dans ce type d'habitat indigne se reconnaissant ou non comme Roms. Ces populations demeurent encore à ce jour les victimes d'une violation banalisée, et parfois délibérée, de leurs droits. La CNCDH entend souligner que la référence au terme de « Roms » comporte un risque de catégorisation, et qu'au motif légitime de lutter contre les discriminations dont ces populations sont victimes, on risque de les assigner à des identités homogènes et prédéterminées, sans aborder les problématiques dans toute leur diversité. Cependant, si la terminologie de « populations vivant en bidonville » est défendue par la CNCDH dans le cas d'une violation répétée des droits (indépendamment de l'identité ethnique ou culturelle), le terme de « Roms » demeure approprié quand l'exclusion de ces populations est abordée sous le prisme de l'intolérance, du racisme, et des discriminations.
4. On qualifie ainsi de « Roms migrants » en France les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (majoritairement de Roumanie⁵, mais également de Bulgarie et de pays d'ex-Yougoslavie), se reconnaissant comme Roms. Les observations des associations et des services administratifs en contact avec les populations vivant en bidonville conduisent à estimer qu'elles représentent 15 000 à 20 000 personnes en France (soit 0,03% de la population française) : un chiffre stable depuis une décennie⁶. Cette migration est avant tout familiale, essentiellement économique, mais aussi le résultat de discriminations ethniques subies dans leur pays d'origine, et caractérisée par une grande proportion d'enfants qui représentent près d'un quart d'une population vivant en grande précarité⁷.
5. La CNCDH s'est déjà par le passé fait l'écho de la vulnérabilité et de l'instabilité dont sont victimes les populations vivant en bidonvilles en France. En 2008, elle interpellait déjà le gouvernement sur le difficile, voire l'impossible, accès au droit commun des populations Roms et des « gens du voyage »⁸. A la suite de l'interpellation de la France par les instances internationales, la CNCDH dénonçait dans son avis de 2012 les manquements au respect des droits fondamentaux des « gens du voyage » et des Roms

⁴ Voir notamment Comité européen des droits sociaux, Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) c. Pays Bas., 10 novembre 2014

⁵ Plus de 90% des Roms migrants vivant en bidonvilles sont des ressortissants roumains d'après les études de terrain de plusieurs associations françaises (voir pour exemples : le Collectif Romeurope ou le Centre Européen pour les droits des Roms).

⁶ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), *État des lieux national des campements illicites*, Janvier 2014

⁷ Selon le rapport la Dihal de janvier 2014, 5.100 enfants vivaient en bidonvilles en France en 2014, soit 26,5% des personnes concernées.

⁸ CNCDH, Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France, 7 février 2008

migrants⁹. Enfin, la Commission dressait en 2013 un bilan négatif de la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012, alors qu'elle avait pourtant été saluée par les associations de défense des droits de l'homme, dans la mesure où elle illustrait un changement de discours de la part des autorités¹⁰. La CNCDH se doit de faire le constat de la quasi absence d'avancées concrètes face aux recommandations émises ces dernières années.

6. A la différence de ses dernières recommandations de juillet 2013¹¹, la Commission a fait le choix, dans cet avis, de se détacher de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 afin de concentrer ses efforts sur la véritable problématique, celle de l'accès aux droits. Cet avis n'a donc pas pour but de dresser un bilan de la mise en œuvre effective de la circulaire, laquelle se limite dans son application à une justification de pure forme d'une politique par ailleurs répressive et axée sur les « campements illicites ». Dans les faits, les évacuations de bidonvilles sans solution pérenne de relogement et d'accompagnement se sont multipliées en France depuis son entrée en vigueur¹². Ainsi, à une politique d'intégration, c'est une politique d'évacuation qui a été privilégiée, faisant fi des situations humaines tragiques et institutionnalisant au plus haut niveau de l'Etat la violation des droits des populations vivant en bidonvilles en France.

I. DEUX CONDITIONS PREALABLES A L'ACCES AU DROIT COMMUN DES POPULATIONS VIVANT EN BIDONVILLES

7. Dans l'immédiat, la CNCDH recommande l'arrêt des évacuations de bidonvilles sans solution de relogement adaptée et d'accompagnement, et, sur une temporalité plus longue, elle appelle à la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre le racisme, les préjugés et les discriminations envers les Roms. L'un ne peut être envisagé sans l'autre, ces préalables étant en effet indissociables.

A. LUTTE CONTRE LE RACISME, LES PREJUGES ET LES DISCRIMINATIONS

8. La CNCDH, dans le cadre de ses rapports annuels sur le racisme, note depuis plusieurs années une détérioration constante de l'image des Roms en France. Ses outils de mesure permettent d'approcher de plus près ce phénomène¹³. Les résultats du sondage d'opinion montrent qu'en 2013, plus de 87% des sondés considéraient les Roms comme « un groupe à part » dans la société, contre 66% en 2011, soit une hausse de plus de 30 points. Ce regard négatif va jusqu'à l'acceptation de propos racistes tenus en public tel que « sale Rom », puisque seuls 37% des personnes interrogées dans le cadre du rapport de la CNCDH en 2013 considèrent que cette expression doit être condamnée sévèrement par la justice. Le pourcentage de personnes qui acceptent ce type de propos racistes est indiscutablement plus élevé quand il s'agit des Roms, selon

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ *Ibid.*

¹² Voir le communiqué commun à l'European Roma Rights Centre (ERRC) et à la Ligue des droits de l'homme (LDH) du 14 janvier 2014 : les évacuations forcées des Roms étrangers durant l'année 2013 atteignent le chiffre de 19.380 personnes, contre 9 404 en 2012, et 8 455 en 2011.

<http://www.ldh-france.org/Evacuations-de-Roms-des-niveaux-5219/>

¹³ CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie année 2013*, La documentation française, Paris, mars 2014, Sondage exclusif BVA-CNCDH-SIG.

une condamnation hiérarchisée du racisme¹⁴. L'étude qualitative menée pour l'édition 2013 du rapport sur la lutte contre le racisme rapporte des propos extrêmement agressifs à l'encontre des Roms, pouvant aller jusqu'au déni d'humanité. L'étude relève ainsi certains propos tels que « *Je ne suis pas raciste, mais je ne veux plus voir les Roms. C'est de la vermine. [...] Je donne à manger à leurs chiens, pas aux Roms* »¹⁵. A ces propos haineux et outranciers, il faut ajouter les « petites blagues » de certains humoristes qui banalisent l'image du Rom crasseux et voleur. La banalisation croissante d'un discours haineux défend l'idée que les familles roms sont si différentes du reste de la population française qu'aucune intégration n'est possible¹⁶. De plus, certains dispositifs particuliers inspirés par l'idée que cette population serait spécifique voire in-intégrable, les enferment dans d'exclusion.

9. Ces résultats ne font que mettre en relief le degré particulièrement élevé d'une ancienne xénophobie dont souffrent les Roms, couplée à une représentation de la figure de l'étranger dans ses caractères les plus négatifs¹⁷. Les populations roms concentrent un certain nombre de préjugés et de discriminations touchant à la précarité sociale mais également aux personnes migrantes.

La visibilité de certains bidonvilles insalubres ou les cas de mendicité dans les espaces publics contribuent en effet à faciliter l'association systématique des Roms à la précarité et aux troubles au voisinage. Pourtant, les familles roms résidant en France ne vivent pas toutes dans la misère, certaines d'entre elles pratiquant une « stratégie d'invisibilité » par peur des discriminations éventuelles¹⁸. La perception de ceux se considérant comme Roms se limite donc le plus souvent aux exemples de grande précarité qui ne les concernent pas tous. Ce misérabilisme se traduit par des préjugés sur la représentation des Roms comme voleurs, exploités d'enfants, bénéficiaires abusifs des aides sociales, ou vivant par choix dans l'insalubrité¹⁹.

10. Les attitudes racistes envers les Roms sont parallèlement alimentées par une méconnaissance générale de ces populations migrantes. Les sociétés européennes partagent une représentation commune mais erronée des Roms qui les définit comme un groupe ethnique uniforme, nomade²⁰, sans mécanisme d'ascension sociale ou d'intégration, et donc asociaux.

11. Certains acteurs administratifs en lien avec les populations vivant en bidonvilles tels que les collectivités, les institutions judiciaires, les services de prestations sociales, les services de sécurité intérieure, ou encore les institutions éducatives n'échappent pas à ces préjugés, fondés sur une méconnaissance généralisée de leur situation, et adoptent des attitudes discriminantes ou mettent en œuvre des stratégies qui font barrage à l'accès aux droits de ces populations.

¹⁴ Dans le sondage réalisé par la CNCDH en 2013, une large majorité des personnes interrogées estiment que les individus qui tiennent publiquement des propos racistes doivent être condamnés par la justice, mais on constate une gradation selon l'origine ou la religion : elles sont 76% pour l'insulte « sale Roms », 79% pour l'insulte « sale Arabe » (+3), 82% pour « sale Juif » (+6), 80% pour « sale noir » (+4) et 84% pour « sale Français » (+8).

¹⁵ CNCDH, *op. cit.*, p44.

¹⁶ Voir encore : Aurélie Windels, Carine Fouteau, Éric Fassin et Serge Guichard, *Roms et riverains, Une politique municipale de la race*, La Fabrique éditions, Paris, février 2014. Certains riverains, dans des tracts distribués pour soutenir l'évacuation des bidonvilles, vont jusqu'à assimiler les familles roms à des « rats » qui doivent être « exterminés ».

¹⁷ Groupe Gisti-Roms, « Roms, les nouveaux parias », in *Rom, n. et adj. : infra-étranger*, Plein droit n° 99, décembre 2013, p. 3-6

¹⁸ Tomasso Vitale, « Roms migrants en ville : Pratiques et politiques », special issue of the peer-reviewed Journal, *Les migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités*, « Géocarrefour », vol. 86, n. 1, pp. 3-14.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ 86% des personnes interrogées dans le cadre du sondage considèrent que les Roms migrants sont pour la plupart nomades. CNCDH, *op. cit.*

12. Il existe des tendances historiques de xénophobie liées au nomadisme²¹ qui sont activées et transformées, dans un contexte de crise économique et sociale, par les sentiments d'injustice plus ou moins prégnants dans l'opinion publique.

Il convient également de s'interroger sur le traitement qui en est fait par les grands canaux d'information : les stratégies éditoriales, le choix des mots, la couverture médiatique réservée aux faits d'actualité sont autant d'éléments qui peuvent diffuser le sentiment d'intolérance ou au contraire décider de se positionner à contre-courant.

Par ailleurs, la CNCDH dénonce une forme de discours politique populiste qui, sur la base d'arguments ethniques, remet en cause le droit de séjour sur le territoire français et l'intégration sociale, et participe ainsi à une normalisation des attitudes anti-Roms. Les propos racistes, tenus par des élus de la République desquels on est en droit d'attendre une certaine exemplarité, appellent une sanction ferme. Il y a donc lieu de dénoncer plusieurs interventions qui définissent à tort les populations roms dans leur ensemble comme une communauté migrante aux modes de vie extrêmement différents, ne souhaitant pas s'intégrer en France, ou abusant des prestations sociales, et ayant donc vocation à revenir dans leur pays d'origine.

13. L'inversion des tendances et la mobilisation pour l'intégration dans la dignité de ces populations ne peut faire l'économie d'un travail de fond sur les perceptions et préjugés. C'est pourquoi la CNCDH est d'avis qu'il est désormais essentiel d'agir sur les modalités de représentation des populations roms et de mettre en place des campagnes d'opinion permettant de lutter contre le misérabilisme et les préjugés racistes associés aux Roms. La CNCDH préconise la mise en place d'une stratégie stratifiée visant à influencer sur les attitudes racistes à l'égard des Roms au niveau local. Cette stratégie engagerait les milieux associatifs, le personnel des établissements scolaires, les milieux policier et judiciaire, ainsi que les administrations. La CNCDH a pu identifier différentes bonnes pratiques à travers les exemples de vidéos pédagogiques²², de brochures informatives²³, ainsi que des initiatives culturelles et littéraires ponctuelles. Ces supports de sensibilisation pourraient être relayés par les médias à une plus large échelle.

14. Dans le cadre de ces campagnes de lutte contre les comportements racistes envers les Roms, il est primordial d'associer les populations roms désireuses de s'impliquer dans la lutte contre les préjugés. La CNCDH recommande de mettre en avant les initiatives positives d'intégration, de favoriser les échanges et le dialogue avec le voisinage ainsi que de communiquer à une échelle locale sur les avancées des programmes de formation, d'insertion professionnelle et d'intégration par le logement de ces populations, à la sortie des bidonvilles.

B. ARRÊT DES ÉVACUATIONS SANS SOLUTION ADAPTÉE ET PÉRENNE DE RELOGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'ACCÈS AUX DROITS

15. Préalable à l'accès aux droits et à l'insertion, la lutte contre le racisme et les discriminations ne sera pleinement efficace que si elle s'accompagne d'une politique de sortie des bidonvilles ambitieuse et respectueuse des droits des personnes. Les défenseurs des droits de l'homme s'accordent pour dire que le maintien des populations

²¹ Nomadisme auquel sont associées à tort les populations vivant en bidonvilles, voir paragraphe 10.

²² http://mediasolidaire.com/webdocu_roms.html ; <http://www.youtube.com/watch?v=85VHtC6X7zk>

²³ Voir par exemple : Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, *Ceux qu'on appelle les Roms, luttons contre les idées reçues*, 2013

dans les bidonvilles, ainsi que les évacuations répétées qui accroissent la précarité, entretiennent et renforcent l'exclusion et le rejet dont elles sont victimes²⁴.

16. Placées en situation de grande précarité, ces populations sont contraintes à survivre dans des lieux inadéquats et indignes, tels que des bidonvilles ou des squats insalubres, voire dans la rue²⁵, sans accès à l'eau ou à l'électricité, avec des conséquences néfastes pour leur santé et leur sécurité. Ces installations, qualifiées de « campements illicites » par les pouvoirs publics, constituent des occupations par défaut, conséquence du manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux. Ainsi, depuis quelques années la France voit-elle resurgir des bidonvilles²⁶. Si la circulaire du 26 août 2012 avait suscité de grands espoirs, parce qu'elle annonçait un tournant dans la politique des évacuations forcées, il faut constater, deux ans après, qu'elle n'a apporté que peu de réponses. Cette circulaire n'est généralement pas appliquée ou très partiellement.
17. Si le volet répressif de la circulaire - consistant à faire exécuter avec le concours de la force publique le commandement de quitter les lieux - semble être appliqué à la lettre, le volet insertion est rarement respecté, ou de manière insuffisante. La CNCDH note un manque d'anticipation manifeste des opérations d'évacuation et de propositions de solutions en amont des démantèlements. Les diagnostics réalisés, qu'ils soient globaux ou individualisés, s'avèrent d'une qualité et d'une pertinence variables. Dans l'ensemble ces diagnostics ne sont pas suffisamment approfondis et sont réalisés dans des délais trop courts. L'avis des occupants des bidonvilles n'est que très rarement pris en compte. Les propositions de relogement et d'accompagnement social ne sont pas systématiquement faites, ni mises en œuvre, ni même transmises aux personnes concernées. Si des consignes existent pour établir des diagnostics individualisés²⁷, ceux-ci relèvent plus souvent de l'alibi pour les autorités, dans le seul but d'évacuer de force les terrains sans réelle volonté d'insertion des populations. Ces constats témoignent du

²⁴ Publiée le 15 octobre 2014, la *Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains* s'appuie sur le droit français, européen et international pour rappeler les droits des personnes, mais aussi les obligations des acteurs publics ou privés intervenant dans ce cadre. Elle a été rédigée et soutenue par plus d'une trentaine d'associations. Les articles 13 et 14 rappellent qu'aucune évacuation ne peut intervenir sans diagnostic préalable, ni proposition de relogement et d'accompagnement social.

http://www.google.fr/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Femmas-france.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F10%2Fcharte-a3.pdf&ei=ZXVbVOzcl5HhaNGxgqgD&usq=AFQjCNHP0TrNyAgB2ctc9NJTJhdl8gs_ig&bvm=bv.78677474,d.d2s

²⁵ Sur la situation des familles à la rue, le tribunal administratif de Montpellier a estimé, dans une récente série d'ordonnances, que les familles vivant dans un bidonville dévasté par les inondations et se retrouvant à la rue devaient être hébergées en attendant un relogement pérenne, en vertu de l'article L345-2 du Code social des familles. Le Conseil d'Etat a confirmé ces décisions dans une ordonnance du 14 novembre 2014.

²⁶ En 1966, le ministère de l'Équipement et du Logement, dans son rapport *Études sur la résorption des bidonvilles*, estimait à 75.000 le nombre de personnes vivant en bidonvilles en France. Arrivés en France en raison d'une politique d'appel à la main d'œuvre, les habitants de ces bidonvilles étaient majoritairement de nationalité étrangère (42 % de Maghrébins, 21 % de Portugais, 6 % d'Espagnols). Il fallait cependant compter près de 20 % de Français parmi ces mal-logés. La mise en place d'une politique énergétique de résorption et d'accès au logement a permis de fermer les derniers bidonvilles dans les années soixante-dix.

Pour comparaison, la Mission relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites de la Dihal dans son *Etat des lieux national des campements illicites*, en janvier 2014, estime que 19.200 personnes vivent dans des 429 campement illicites répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain.

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/dihal_-_recensement_campements_illicites_janv_2014.pdf

²⁷ Dihal, *Etablir le diagnostic global et individualisé d'un campement illicite dans le cadre de la mission relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*, 18 mars 2014

dévoiement des mesures préconisées par la circulaire, alors que les évacuations de bidonvilles se succèdent à un rythme jamais atteint sur l'ensemble du territoire²⁸.

18. Ces évacuations systématiques contreviennent aux dispositions nationales et internationales. Comme le rappelle le Défenseur des droits, « sauf situations d'une extrême gravité [...], tout démantèlement de campement illicite par les pouvoirs publics doit respecter le principe de dignité humaine, le droit de ne pas être privé d'un abri et l'intérêt supérieur de l'enfant - principes et droits fondamentaux garantis tant en droit international qu'en droit interne - et s'accompagner de la garantie d'un accès continu à la scolarisation et aux soins »²⁹.
19. Le 17 octobre 2013³⁰, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), parachevant une longue série de condamnations de la France par les organes du Conseil de l'Europe³¹, a condamné, à l'unanimité, la France pour violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que l'ensemble des requérants n'avait pas bénéficié, au cours de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence au regard de leur droit à la vie privée. S'agissant des requérants qui avaient demandé un relogement, la Cour conclut également à la violation de l'article 8 dans la mesure où ceux-ci n'ont pas vu leurs besoins pris en compte de manière suffisante. Dans la lignée d'une jurisprudence bien établie, la Cour a ainsi constaté le caractère disproportionné de l'atteinte, faute pour les juridictions internes d'avoir démontré la nécessité de l'expulsion et faute pour les autorités françaises d'avoir proposé un relogement adéquat.
20. Force est donc de constater que les services de l'État sont souvent défailants lorsqu'il s'agit de mettre en place un dispositif d'accompagnement des familles garantissant, au minimum, un hébergement provisoire. Les solutions de relogement ne sont pas systématiques et ne sont pas offertes à la totalité des occupants des bidonvilles. Cette

²⁸ En 2013, plus de 20.000 personnes ont été évacuées de 161 bidonvilles et sur les six premiers mois de l'année 2014, 7.235 personnes ont été évacuées de 76 lieux.

Le nombre de personnes évacuées de force a doublé entre 2012 et 2013, passant de 9.404 à 19.380. Considérant que 15 000 à 20 000 personnes vivent dans les bidonvilles et les squats, ce serait statistiquement l'ensemble de cette population qui aurait fait l'objet d'une évacuation par la force au moins une fois pendant l'année 2013.

LDH et ERRC, *Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms étrangers en France*, 10 juillet 2014

²⁹ 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 des campements illicites. Août 2012-Mai 2013*, juin 2013

³⁰ CEDH, *Winterstein et autres c. France*, 17 octobre 2013, req. n° 27013/07

³¹ Un premier groupe de condamnations a trait à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect du mode de vie des populations. Ce droit, prévu à l'article 11 § 1 du Pacte international relatif aux DESC (PIDESC) et aux articles 31 et 30 de la Charte sociale européenne révisée, s'insère plus généralement, dans le cadre de ces conventions dans un « droit à un niveau de vie suffisant » incluant notamment le droit de disposer d'un logement décent.

Comité Européen des Droits Sociaux, [Mouvement international ATD Quart-Monde c. France](#), 5 décembre 2007, récl. 33/2006

Comité Européen des Droits Sociaux, Décision sur la recevabilité, Réclamation n° 67/2011, 13 septembre 2011

Comité Européen des Droits Sociaux, Décision sur le bien-fondé, [Centre européen des droits des Roms \(CEDR\) c. France](#), 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008

D'autres condamnations ont trait aux garanties entourant les procédures d'évacuation des bidonvilles. En effet, si le droit conventionnel européen n'interdit pas l'évacuation de logements occupés illégalement, il l'entoure toutefois de garanties devant être assurées aux personnes expulsées. Ces condamnations se sont principalement appuyées sur les dispositions de l'article 31§2 de la Charte sociale européenne révisée concernant la prévention et réduction de l'état de sans-abri.

Comité Européen des Droits Sociaux, [Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France](#), 24 janvier 2012, récl. 64/2011

Comité Européen des Droits Sociaux, [Centre sur les droits au logement et les expulsions \(COHRE\) c. France](#), 28 juin 2011, récl. 63/2010

politique de sélection arbitraire, injuste et incompréhensible pour les populations concernées comporte un grand risque de monter les personnes les unes contre les autres. Lorsqu'elles existent, ces solutions sont le plus souvent inadaptées : la durée d'accueil dans des hébergements d'urgence ou dans des hôtels du SAMU social est très courte (de deux à trois jours), et il est souvent proposé de séparer les familles en hébergeant prioritairement les femmes et les enfants en bas âge. Les hébergements peuvent être situés loin des lieux de vie et des lieux de scolarisations des enfants. De plus, ces solutions sont souvent proposées le jour même de l'évacuation alors que les occupants des bidonvilles ont déjà quitté les lieux devant l'intervention des forces de l'ordre par crainte des détériorations de biens et des violences.

21. La CNCDH souhaite par ailleurs se faire l'écho de pratiques policières, parfois violentes et discriminatoires à l'endroit des populations vivant en bidonvilles³². Des témoignages de terrain relèvent ainsi certaines formes de ce que l'on pourrait qualifier de non-assistance à personne en danger, l'absence de transparence relative aux enquêtes menées sur des suspects d'attaques ou menaces racistes, ou encore des manifestations de harcèlement, d'intimidation, la confiscation des effets personnels et la destruction des tentes ou abris de fortune. En conséquence, la CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur de rappeler aux forces de l'ordre leurs obligations déontologiques, et qu'en cas d'évacuation de bidonvilles, celle-ci doit être encadrée et se dérouler dans le respect des personnes et des biens, tout manquement à la déontologie devant être sanctionné.
22. Les évacuations répétées viennent mettre à bas le travail d'insertion mené en amont par les acteurs locaux et placent en situation de danger des personnes déjà vulnérables de par leurs conditions de vie. Elles entravent aussi le suivi familial qui permet de lutter contre les violences faites aux femmes, tels que les mariages précoces et la violence domestique. Les occupants des bidonvilles perdent fréquemment leurs biens et leurs documents administratifs au cours de ces opérations. Réalisées le plus souvent de manière expéditive, les évacuations interrompent les parcours scolaires et médicaux avec des conséquences parfois dramatiques. Selon Médecins du monde, des évacuations sont intervenues en pleine campagne de prévention en santé publique (vaccination, dépistage, prévention)³³. L'absence de solution de relogement stable après évacuation rend inéluctable l'installation de nouveaux bidonvilles, et condamne ainsi des familles entières à l'errance.
23. En conséquence, la CNCDH recommande l'arrêt immédiat des évacuations des lieux de vie sans que des solutions de relogement dignes, adaptées et pérennes soient proposées aux familles. Ces propositions doivent être fondées sur une phase préalable de diagnostic, global et individualisé, des situations des personnes résidant en bidonvilles, en squats, ou tout autre habitat improvisé et indigne. Ces diagnostics doivent permettre une connaissance fine des personnes, de leur parcours et de leurs projets. Cela implique des temps nécessairement assez longs pour arriver à des propositions qui prennent en considérations tous ces éléments.
24. La CNCDH recommande par ailleurs l'abandon des procédures d'évacuation administratives, mises en œuvre par les préfets et les maires et motivées par le trouble

³² A ce sujet, voir :

Amnesty International, « *Nous réclamons justice* » *l'Europe doit protéger davantage contre les violences racistes*, avril 2014

Défenseur des droits, *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Août 2012 - mai 2013*, juin 2013

³³ A ce propos, audition des représentants des missions France de Médecins du Monde le 26 septembre 2014

à l'ordre public³⁴. Ces procédures expéditives ne permettent que très difficilement l'exercice d'une voie de recours et posent le problème de la définition du trouble à l'ordre public. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Versailles a estimé, en juillet 2009, que la simple occupation illégale, en l'absence de circonstances particulières et même s'il est fait état d'atteintes à la salubrité publique, « ne suffit pas à elle seule à caractériser l'existence d'une menace à l'ordre public »³⁵. Par ailleurs, la multiplication sur la dernière année des évacuations fondées sur des arrêtés de périls alerte la CNCDH sur le danger que représente un recours abusif à cette procédure dérogatoire³⁶. Quel que soit le cadre juridique de l'évacuation envisagée, celle-ci ne peut être entreprise sans mesures de relogement des personnes.

25. A la suite de la forte mobilisation de plusieurs associations³⁷ et dans la droite ligne de ce que recommandait la CNCDH en juillet 2013, la loi Alur du 24 mars 2014 élargit la trêve hivernale aux occupants de bidonvilles et de squats³⁸. La CNCDH se montrera très vigilante quant à l'application de ce droit. Pour la CNCDH, l'arrêt des évacuations sans proposition de relogement se conçoit comme le préalable à la mise en œuvre d'une vraie politique de résorption des bidonvilles. Il s'agit d'assurer l'accompagnement des populations vers le logement, le droit commun et vers l'insertion sociale et économique. Cet accompagnement passe avant tout par la stabilisation de leur situation. La bonne mise en œuvre des dispositifs existants repose sur l'investissement et la coordination de tous les acteurs de l'action publique et des associations. A ce titre, il est important de souligner l'importance des comités de suivi et de pilotage des bidonvilles, qui doivent être mis en place et animés par les préfets. Compte-tenu de la complexité et de la diversité des projets, la représentation des occupants des bidonvilles au sein de ces comités et des associations est essentielle.

26. Dans la mesure où il est de fait impossible, à court terme, d'offrir un accès au logement de droit commun à l'ensemble de la population concernée, la CNCDH recommande de privilégier la réalisation de ce travail d'insertion et d'accompagnement social sur de petites unités d'hébergement de transition³⁹. L'Etat doit donner aux collectivités territoriales, et en premier lieu aux communes et communautés de communes, les moyens d'être parties prenantes de ces dispositifs par le biais d'une contractualisation multipartite (occupants - Etat, collectivités locales, associations) qui fixe des objectifs

³⁴ Voir à ce sujet l'affaire pendante devant la CEDH : Requête no [24720/13](#), Laurentiu Constantin Hirtu et autres contre la France, 11 avril 2013

³⁵ Cour administrative d'appel de Versailles, n° 08VE03042, Préfet du val d'Oise, 15 juillet 2009, code CNIJ 335-03, code Lebon : C

³⁶ A ce sujet, l'article 7 de la *Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains* rappelle la réglementation en vigueur et notamment que « Tout arrêté municipal ou préfectoral d'évacuation doit être justifié par des considérations de sécurité mettant en situation de péril immédiat l'intégrité physique des occupants et/ou des voisins, et se fonder sur une appréciation stricte et proportionnée du trouble à l'ordre public, dans le respect de la dignité des occupants. »

³⁷ Appel à l'élargissement de la trêve hivernale lancé par la Fondation Abbé Pierre, le DAL et Médecins du Monde et signé par 70 associations, à l'occasion de l'examen du projet de loi ALUR en janvier 2014.

³⁸ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, article 25

[Code des procédures civiles d'exécution - art. L412-6 \(V\)](#) : « Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de [l'article L. 412-3](#), il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille. Toutefois, le juge peut supprimer le bénéfice du sursis prévu au premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait. »

³⁹ Plusieurs collectivités ont porté ce type de projets, les auditions menées par la CNCDH ont permis de relever quelques exemples de bonnes pratiques en la matière :

- projet de MOUS porté par la municipalité de Montreuil et mis en œuvre par l'association ALJ 93 (audition du 15 octobre 2014) ;
- projet Andatu porté par la préfecture du Rhône et mis en œuvre par l'association Forum Réfugiés-Cosi (audition du 3 octobre 2014)
- les projets portés par le Conseil général du Val-de-Marne à Orly et à Ivry (audition du 3 octobre 2014)

et des obligations réciproques. Cette solution de stabilisation permet de définir le projet de vie de chaque famille et de mettre en place un accompagnement adapté. Cette stratégie doit également viser à éviter la rupture des processus engagés par les familles dans le domaine de la scolarisation des enfants, de l'accès au logement, à la santé, au travail ou de suivi des mesures éducatives ou judiciaires qui peuvent concerner des mineurs. L'ensemble des modalités d'accès vers un hébergement stable ou le logement doit être envisagé et effectivement mis en œuvre, notamment en mobilisant des programmes immobiliers insérés dans le tissu existant, qu'il s'agisse de résidences sociales, de maisons-relais ou de logements familiaux disséminés).

27. A défaut de solution de relogement immédiatement disponible, ou pendant le laps de temps nécessaire à la réalisation d'un travail d'accompagnement et d'insertion serein et efficace, il convient de chercher à améliorer les conditions de vie des personnes le temps de l'accompagnement dans le droit commun, en garantissant, comme à l'ensemble de nos concitoyens, les droits fondamentaux, eux même conditionnés à l'accès aux services essentiels : accès à l'eau potable et aux sanitaires, ramassage des ordures, raccordement au réseau électrique⁴⁰. Cette phase de sécurisation et de viabilisation des bidonvilles doit être nécessairement transitoire, la plus courte possible et d'ultime recours. Elle suppose l'arrêt des procédures d'évacuation administratives et le respect par les collectivités locales d'un certain nombre d'obligations légales :

- l'article L210-1 du code de l'environnement dispose que les communes doivent garantir l'accès à l'eau potable pour toutes les personnes rentrant dans leur champ de distribution ;
- L'article L121-1 du code de l'énergie rappelle que « matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ». Le Conseil d'Etat a affirmé dans l'arrêt n°257794 du 12 décembre 2003 que « que le maire de la commune ne tenait ni des pouvoirs de police générale que lui confère l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ni des dispositions précitées de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme le pouvoir de s'opposer au raccordement provisoire au réseau de distribution électrique ».
- L'article L2224-13 du code général des collectivités territoriales dispose que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages.

28. L'objectif de résorption des bidonvilles a été rempli une première fois dans les années 1970. Certes, cela ne s'est pas fait en un jour. Mais les résultats furent là. Or le climat de racisme et de violence anti-immigrés qui régnait à l'époque n'avait rien à envier à celui qui sévit aujourd'hui, et la taille des bidonvilles était alors sans commune mesure avec celle des bidonvilles d'aujourd'hui. C'est donc bien la volonté politique d'agir qui a permis l'éradication de ces bidonvilles.

Les textes législatifs ou réglementaires pour soutenir une politique d'éradication de l'habitat indigne existent. Les moyens financiers existent dans les lignes budgétaires nationales dédiées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de même que dans celles des fonds structurels européens.

⁴⁰ La *Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrain* qui rappelle les réglementations en vigueur souligne dans son article 6 que « Nul ne peut se voir refuser l'accès à l'eau, à l'électricité et au ramassage des déchets ménagers. Il appartient aux pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour faire respecter ces droits ».

29. Depuis plusieurs années, les préjugés dont sont victimes, jusque dans les plus hautes sphères de l'Etat, les ressortissants appartenant aux minorités roms d'Europe centrale ont servi de prétexte à l'absence de politique publique de résorption des bidonvilles. La seule politique mise en œuvre est une politique répressive d'évacuation des bidonvilles, voire d'expulsion du territoire. Aucune véritable évaluation de cette politique n'a été réalisée, qu'il s'agisse de l'effectivité au regard de l'objectif poursuivi (retour dans leur pays d'origine des ressortissants étrangers et résorption des bidonvilles), de la conformité au droit, ou du coût pour la collectivité. Or les constats établis par les associations qui œuvrent sur le terrain ou par les institutions (CNCDH, Défenseur des droits, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Agence européenne des droits fondamentaux, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe) montrent combien ces mesures ne font que déplacer le problème d'un territoire à un autre (souvent au sein du même département), sans parvenir à lui donner une issue. Les moyens juridiques, financiers et humains existent. Il est temps de mettre en œuvre une politique publique ambitieuse en direction des populations des bidonvilles, pour garantir leur statut de citoyens à part entière, en France, où, malgré des années de vie dans des conditions indignes, ils ont enraciné leur vie et celles de leurs enfants. Cette politique publique s'adresserait plus largement à toutes les personnes vivant dans une grande précarité, isolées et donc moins visibles, menacées d'expulsion de leur lieu de vie et victime de déni de leur droits⁴¹.

II. ACCES AU DROIT COMMUN DES POPULATIONS VIVANT EN BIDONVILLES

A. LE DROIT A LA DOMICILIATION

30. Le droit à la domiciliation demeure la clef de voûte garantissant l'accès aux droits communs des personnes vivant en bidonvilles. Il est énoncé dans le code de l'action sociale et des familles (article L. 264-1 à 10) spécifiant que « les personnes sans domicile stable doivent élire domicile, soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, ou bien auprès d'un organisme agréé à cet effet. » La loi Dalo du 5 mars 2007 établit un « droit à la domiciliation » au bénéfice des personnes dépourvues de résidence stable, et ce même lorsqu'elles sont considérées comme en situation irrégulière. Enfin, pour l'Aide Médicale d'Etat, la domiciliation est définie par l'article L. 252-2 du Code de l'action sociale et des familles et complétée par plusieurs circulaires. La circulaire du 5 juillet 2000 n°2000-382 prévoit que les CCAS/CIAS ont une obligation de domiciliation des personnes demandant l'AME⁴².

31. Le non-respect de ce droit reste un des obstacles majeurs à l'intégration des populations vivant en bidonvilles. La Commission relève de nombreux cas où ce droit n'est pas effectif : certains CCAS refusent la domiciliation, d'autres ont des délais de réponse très longs ou ne répondent pas aux demandes. De même, les organismes

⁴¹ Fondation Abbé Pierre, *Les chiffres du mal logement*, 2014 : au cours des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles (2009 à 2011), il y a eu 126 261 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice (certains décidant de quitter leur domicile, sous la contrainte de la procédure et avant l'intervention des forces de l'ordre). Si l'on extrait de ces ménages les 35 081 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2009 à 2011, on trouve le résultat suivant : 126 261 - 35 081 = 91 180 ménages qui se retrouvent dans des situations extrêmes de fragilité.

http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/19e_reml_dossier_-_les_chiffres_du_mal_logement_en_2014.pdf

⁴² Il convient de noter que la domiciliation administrative et la domiciliation spécifique AME ont été fusionnées par la loi Alur, mais les décrets d'application ne sont toujours pas parus.

agréés, débordés, ne prennent plus de nouvelles domiciliations. L'impossibilité pour ces populations d'élire un domicile les empêche d'avoir accès aux droits économiques, sociaux et culturels.

32. Le non-respect de leur droit à la domiciliation est la plus grande injustice qui peut leur être faite, car elle est simplement l'expression administrative du refus de leur reconnaître leur droit à une existence réelle, droit reconnu à tout être humain, et les prive d'accès aux autres droits.

B. SUR L'APPLICATION DU DROIT COMMUN AUX ENFANTS VIVANT EN BIDONVILLES

33. En janvier 2014, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) comptabilisait 5 100 mineurs vivant en bidonville, soit plus d'un quart des occupants⁴³. Le sort de ces enfants, plus vulnérables parmi les vulnérables, a de quoi inquiéter, alors que leurs droits les plus fondamentaux sont régulièrement, voire volontairement, bafoués. La CNCDH presse les pouvoirs publics de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires afin de garantir à ces enfants l'ensemble des droits reconnus à tout mineur présent sur le territoire français, et notamment le droit à l'éducation et le droit à la protection.

1° Le droit à l'éducation

34. L'accès à l'éducation est un droit fondamental garanti, par les normes internationales autant que internes, pour tous les enfants, sans condition d'origine, de situation administrative ou encore de lieu d'habitation⁴⁴.

L'éducation est également un devoir dont la mise en œuvre repose sur l'Etat, les maires et les familles. S'agissant des élèves allophones nouvellement arrivés, la circulaire n°2012-141 en date du 2 octobre 2012 précise que « la scolarisation des élèves allophones relève du droit commun et de l'obligation scolaire. Assurer les meilleures conditions de l'intégration des élèves allophones arrivant en France est un devoir de la République et de son Ecole. »

35. Dans la pratique, l'Ecole de la République se montre en réalité peu inclusive à l'égard des enfants vivant en bidonvilles, si on en juge par le faible taux de scolarisation. Le ministère de l'Education nationale ne dispose pas d'indicateurs chiffrés, estimant que la prohibition des statistiques ethniques empêcherait d'opérer un tel recensement.

⁴³ Dihal, *op. cit.* : en janvier 2014 les données fournies par les correspondants départementaux font état de 429 campements illicites recensés sur le territoire français et 19 200 personnes.

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/dihal_-_recensement_campements_illicites_janv_2014.pdf

⁴⁴ Article 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat. »

Article 28 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant : « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation [...] »

Article 131-1 code de l'éducation : « L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans. »

Circulaire du ministère de l'Education nationale n° 2002-063 du 20 mars 2002 : « En l'état actuel de la législation aucune distinction ne peut être faite entre élèves de nationalité française et de nationalité étrangère pour l'accès au service public de l'éducation. Rappelons, en effet, que l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, âgés entre six et seize ans, qu'ils soient français ou étrangers, dès l'instant où ils résident sur le territoire français. Les personnes responsables, au sens de l'article L.131-4 du code de l'éducation, d'un enfant de nationalité étrangère soumis à l'obligation scolaire, sont donc tenues de prendre les dispositions prévues par la loi pour assurer cette instruction. En outre, la convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, garantit à l'enfant le droit à l'éducation en dehors de toute distinction qui tienne à sa nationalité ou à sa situation personnelle. »

Pourtant, la mise en œuvre d'un suivi chiffré des dispositifs d'accueil des « enfants allophones nouvellement arrivés », catégorie non fondée sur une différenciation ethnique, permettrait de fournir des données certainement utiles. Surtout, les maires ont pour obligation de procéder à chaque rentrée scolaire à un recensement des enfants scolarisables sur le territoire de leur commune, une obligation dont l'intérêt se situe autant en termes d'effectivité de l'obligation scolaire que statistiques, mais qui est malheureusement peu suivie.

Le travail de suivi de la Dihal permet cependant d'approcher de plus près la réalité, et à cet égard les chiffres sont édifiants. Ainsi, en septembre 2013, celle-ci estimait que sur les 2 000 enfants en âge d'être scolarisés, seulement un tiers l'était effectivement, qui plus est de manière très instable. Les constats des acteurs de terrain confirment le fossé en la matière entre les textes et leur application effective. Selon le Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation, entre 5 000 et 7 000 enfants atteignent l'âge de 16 ans sans avoir été scolarisés. Lors d'une enquête récente menée par l'organisation European Roma Rights Centre (ERRC), moins de 50% des participants interrogés indiquaient que leurs enfants en âge d'aller à l'école étaient effectivement scolarisés⁴⁵. Le GIP Habitat et Interventions Sociales relevait pour sa part le faible pourcentage de 12% d'enfants scolarisés lors de diagnostics sociaux opérés auprès de 113 bidonvilles d'Ile-de-France⁴⁶. Ces différentes données suffisent à alerter sur la non-effectivité de la scolarisation des enfants vivant en bidonvilles en France.

36. Les obstacles sont en effet multiples, à commencer par les conséquences directes de la politique d'évacuation des bidonvilles. A cet égard, le principe de la prise en charge scolaire « sans délais et avec un souci de continuité », tel qu'édicté dans la circulaire du 26 août 2012 et devant accompagner les opérations d'évacuation, a le goût amer de l'engagement politique non tenu. En réalité, les évacuations entraînent le plus souvent un éloignement du lieu de scolarisation, une interruption de la scolarisation et, *in fine*, un parcours scolaire chaotique, sans compter l'impact psychologique sur ces enfants. Cette violation systémique du droit à l'éducation est d'autant plus révoltante que l'inscription en école et l'affectation effective en classe des enfants vivant en bidonvilles relève bien souvent du parcours du combattant, un parcours brisé en vol à la discrétion d'une décision d'évacuation provoquant autant de trajectoires individuelles altérées.
37. Que penser en effet de ces entraves volontaires de la part des municipalités à la scolarisation des enfants vivant en bidonvilles, sous la forme de refus d'inscriptions au motif que les familles ne sont pas en mesure de produire de certificats de domiciliation ou de carnets de vaccination⁴⁷ ? Il s'agit là d'une stratégie bien peu louable pour ces élus souhaitant éviter à tout prix la stabilisation de certaines populations sur le territoire de leur commune, et qui plus est, parfaitement irrégulière. Faut-il rappeler que le droit à l'éducation est un droit fondamental qui ne saurait être minoré devant aucune considération. Ces refus d'inscriptions s'opposent à la circulaire n°91-220 du 30 juillet 1991, confirmée par la circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012, qui prévoit que même si la famille ne peut pas présenter certains documents lors de la demande d'inscription, l'élève doit bénéficier d'une admission provisoire. L'article L. 131-6 du code de l'éducation dispose quant à lui que c'est bien la résidence, qui est une question de pur fait⁴⁸, et donc non la domiciliation administrative, sur le territoire d'une

⁴⁵ European Roma Rights Centre (ERRC), *Destruction des progrès, progression des destructions : les femmes et enfants roms, citoyens européens en France*, Septembre 2014

Cette enquête a été réalisée sur un échantillon de 118 adultes roumains, âgés de 18 à 60 ans.

⁴⁶ Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Avis sur la situation des populations des campements en France métropolitaine*, 3 juillet 2014

⁴⁷ Lors de l'enquête d'ERRC précitée, près de 60% des parents interrogés dont les enfants n'étaient pas scolarisés invoquaient des entraves de la part des municipalités.

⁴⁸ Article 102 du Code civil - Civ. 1er, 18 novembre 1969 Bull. civ. I, n°349

commune qui détermine l'établissement scolaire d'accueil. Le rappel de la réglementation en vigueur et l'intervention du préfet, en vertu de son pouvoir de substitution des maires défaillant doivent se systématiser et conduire à un arrêt de ces pratiques irrégulières⁴⁹. L'Etat doit appliquer les sanctions prévues contre ces maires hors la loi⁵⁰, voire envisager leur inéligibilité, ce qui aurait un double objectif : l'inconditionnalité de la scolarisation des enfants et de permettre aux élus d'échapper à la pression populaire emprunte d'idées reçues sur cette population, qui ne souhaite pas leur intégration, voire se mobilise pour les rejeter et qui les pousse à ne pas appliquer la loi.

38. Les obstacles à la scolarisation se situent également au niveau des dispositifs d'accueil à même de recevoir les élèves allophones. La circulaire n°2012-141 prévoit que « l'inclusion dans les classes ordinaires constitue la modalité principale de scolarisation. Elle est le but à atteindre, même lorsqu'elle nécessite temporairement des aménagements et des dispositifs particuliers. ». Ces dispositifs d'accueil spécifiques - « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » communément appelé « UPE2A » - existent bien mais en nombre insuffisant pour répondre à la demande. Cette situation de saturation entraîne des délais d'attente d'inscription et d'affectation des enfants vivant en bidonvilles, des affectations dans des classes inadaptées qui ne leur permettent pas d'apprendre dans de bonnes conditions, risquent de les rendre responsables d'en perturber le fonctionnement et d'attiser, voire conforter le rejet dont ils sont déjà victimes. Ces situations sont d'autant plus préjudiciables s'agissant d'une population poussée à l'errance par les évacuations répétées. Par ailleurs, des cas de regroupement d'enfants vivant en bidonvilles dans des locaux dédiés, en dehors de tout établissement scolaire et qui plus est parfaitement inadaptés pour les besoins de l'accueil d'élèves (gymnase, commissariat de police), ont été rapportés⁵¹. Ces dispositifs parallèles au droit commun sont discriminatoires et stigmatisants⁵². Aussi, la CNCDH réaffirme avec force le principe de l'accès au droit commun des élèves allophones, lequel commande que les dispositifs d'accueil spécifiques soient effectifs sur l'ensemble du territoire national en vue de l'objectif légal d'inclusion scolaire.
39. Enfin, les obstacles matériels auxquels sont confrontées les familles vivant en bidonvilles sont également un facteur non négligeable participant à ce faible taux de scolarisation. On peut, sans grand effort d'imagination, comprendre comment la situation de grande précarité des familles rend difficile une scolarisation sereine et propice à l'apprentissage. La promiscuité au sein des bidonvilles, l'éloignement des établissements scolaires, l'absence d'électricité et donc de lumière pour faire les

⁴⁹ Articles L2122-27 et L2122-34 du code général des collectivités territoriales

⁵⁰ Comme le rappelle le Défenseur des droits dans son rapport de 2013 relatif à l'application de la circulaire du 26 août 2012 « le refus de scolarisation d'un enfant résidant dans un bidonville situé sur le territoire communal est susceptible de constituer le délit de refus discriminatoire du bénéfice d'un droit accordé par la loi par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargé d'une mission de service public au sens des articles 225-1 et 432-7 du code pénal, ce délit est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. » L'article 2 de la loi du 27 mai 2008 prohibe « toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race en matière d'éducation ». Le fait pour un maire de refuser une inscription pour défaut de documents peut constituer un refus discriminatoire quand cette demande est manifestement abusive. Or l'article 1^{er} du décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 dispose que les seuls documents obligatoires pour inscrire un enfant à l'école sont la carte d'identité et un document attestant de la filiation de l'enfant avec ses parents comme le livret de famille.

⁵¹ Voir notamment : Défenseur des droits, Décision n°MDE-2013-92 du 7 mai 2013 relative à la scolarisation en classe primaire d'enfants demeurant dans des campements illicites <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-92.pdf>

⁵² Rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des affaires sociales, du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'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 : « ces solutions qui portent en elles le risque de dérives vers des classes à caractère « ethnique » ne sont pas acceptables. »

devoirs le soir ou de raccordement à l'eau pour la toilette le matin, les frais incompressibles liés à la scolarisation (transports, assurance, matériel scolaire, cantine, sorties scolaires, etc.) sont là autant d'entraves très pratiques et bien réelles à la scolarisation effective des enfants des bidonvilles. A cet égard, les écoles, collèges et lycées devraient systématiquement mobiliser les ressources à leur disposition (fonds spécifiques et réserves de matériel scolaire, enveloppe d'assurance pour couvrir les sorties scolaires, etc.), de même que les collectivités territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires (cantine, assurances scolaires, sorties, ramassage scolaire, garderie après la classe...).

40. L'éclairage sur ces multi-discriminations et ces nombreuses entraves doit balayer l'idée reçue selon laquelle la non-scolarisation des enfants vivant en bidonvilles serait exclusivement due à l'attitude réfractaire de leurs parents. Même si parfois, une minorité de parents hésitent à envoyer leurs enfants à l'école - et en particulier leurs filles adolescentes⁵³, nombreux sont ceux qui se battent pour la scolarisation de leurs enfants. Or, la scolarisation de ces enfants est d'autant plus primordiale que son absence est un facteur d'aggravation des risques inhérents à l'errance (délinquance, mendicité, traite et addiction...).

2° Le droit à la protection

41. La Convention relative aux droits de l'enfant garantit pour tout enfant le droit à la protection de l'Etat, que ce soit en cas de privation temporaire ou définitive de son milieu familial (article 20), contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle (article 34), contre l'enlèvement, la vente ou la traite (article 35) ou encore contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être (article 36)⁵⁴.
Pourtant, la question de la protection de l'enfance est la grande oubliée de la circulaire du 26 août 2012. Ce passage sous silence est d'autant plus regrettable que la politique d'évacuation des bidonvilles n'est pas sans lien de cause à effet sur la précarisation des familles, le décrochage scolaire, la séparation des enfants de leurs parents, l'errance, le développement de stratégies de survie, ou encore le risque de récupération par des réseaux illégaux (vols à la tire, mendicité, prostitution).
42. Alors que les facteurs de vulnérabilité sont prégnants s'agissant des enfants vivant en bidonvilles, leur situation s'avère largement méconnue des services de protection de l'enfance, que ce soit ceux de l'aide sociale à l'enfance ou encore de la protection judiciaire de la jeunesse. Les travailleurs sociaux s'aventurent peu dans les bidonvilles, le suivi des enfants est interrompu au gré des évacuations successives, tandis que la

⁵³ L'enquête récente de l'ERRC montre une importante disparité des niveaux d'éducation et d'alphabétisation entre les femmes et les hommes roms :

- 29 % des personnes interrogées ont déclaré n'avoir jamais été à l'école, notamment 36 % des femmes interrogées et 20 % des hommes interrogés.
- 10% des personnes interrogées ont été à l'école primaire mais ont abandonné leur scolarité très tôt ; ce taux était beaucoup plus élevé chez les femmes à 18 % que chez les hommes à 2 %.
- Seulement la moitié des femmes roms interrogées a affirmé savoir lire et écrire le roumain, contre 78 % des hommes roms.

European Roma Rights Centre (ERRC), *Destruction des progrès, progression des destructions : les femmes et enfants roms, citoyens européens en France*, Septembre 2014.

⁵⁴ Sur la question des mineurs isolés étrangers en France particulièrement, la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, c'est-à-dire privés de référent exerçant l'autorité parentale, organise un dispositif national de répartition dans les départements et d'accueil par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Voir à ce sujet, CNCDDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national, Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers*, 26 juin 2014

formation et les outils spécifiques manquent cruellement. Par ailleurs, l'approche qui veut que ces enfants soient avant tout appréhendés à travers le prisme de leur qualité « d'étrangers », plutôt que de leur situation de vulnérabilité, porte préjudice à leur protection effective et non discriminante, ceci d'autant plus au regard de la représentation négative dont font l'objet les populations vivant en bidonvilles en France. Du côté des familles, les services de protection de l'enfance peuvent être perçus sous le seul angle des décisions de placement d'enfants, engendrant ainsi des réticences à faire appel à eux, quand bien même leur intervention serait nécessaire. Il serait utile qu'un meilleur dialogue puisse s'instaurer entre les services de protection de l'enfance et les familles, ceci afin de dépasser les préjugés de part et d'autre.

43. Les mineurs originaires des Balkans et d'Europe de l'Est sont par ailleurs les principales victimes de traite en France⁵⁵, mais leur situation est malheureusement occultée derrière une surmédiatisation des faits de délinquance. Les cas des vols et d'escroqueries, s'ils existent, ne sauraient jeter un soupçon général de culpabilité sur l'ensemble de ces personnes. Surtout, la volonté répressive ne devrait pas primer sur l'impératif de protection de ces jeunes victimes ; or, trop souvent, celles-ci ne bénéficient pas d'une protection effective, voire font l'objet d'une incarcération pour des infractions qu'elles ont été contraintes de commettre. L'incapacité des autorités compétentes à assurer la protection des mineurs victimes de traite s'est particulièrement illustrée lors du procès du clan Hamidovic, de par l'absence des victimes par crainte de représailles et les inquiétudes sur leur possible retour dans les réseaux d'exploitation. Des remontées du terrain, il ressort que la part de filles impliquées dans des actes de délinquance forcée (distributeurs de monnaie, vols de portables, vols dans le métro) est nettement supérieure à la délinquance habituelle des jeunes filles, ce qui témoigne de l'existence de réseaux de criminalité organisée. Ainsi, les statuts de victime et de délinquant ne sauraient se cumuler, et la qualité de victime devrait au contraire systématiquement s'appliquer dans les cas de délinquance forcée. L'esprit de la loi du 5 août 2013 relative à la traite des êtres humains veut d'ailleurs que la victime mineure se voit reconnue comme telle, quand bien même l'infraction n'aurait pas été accompagnée de menace, de recours à la force ou d'autres formes de contrainte⁵⁶. Aussi, dans les cas où le mineur exploité commet un délit au bénéfice d'un tiers, le statut de victime doit prévaloir sur celui de délinquant⁵⁷, et la jeune victime être protégée en conséquence.
44. A cet égard, la CNCDH recommande que la formation des enquêteurs, des magistrats du parquet et des juges puisse être axée vers une meilleure identification des situations de

⁵⁵ Voir à ce sujet le site du Collectif contre la traite, et particulièrement la rubrique *Traite des mineurs*
http://contrelatraite.org/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=108

Voir également : Peyroux Olivier, *La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Editions Non-Lieu, Paris 2013 ; Peyroux Olivier, *Traite des mineurs en Europe de l'Ouest : processus et stratégie*, publié dans le Journal du Droit des jeunes, mars 2012

⁵⁶ Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, codifiée à l'article 225-4-1 du code pénal

⁵⁷ La directive 2011/36/UE en date du 5 avril 2011 dispose qu'il n'y a pas de condamnation possible d'une personne forcée à commettre des actes de délinquance et prévoit par ailleurs un régime de protection spécifique s'agissant des victimes mineures.

Directive 2011/36/UE en date du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=FR>

L'article 225-4-1 du code pénal précise que le fait de "contraindre la victime à commettre tout crime ou délit" constitue l'une des finalités de la traite des êtres humains et est passible, à ce titre, de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende.

S'agissant des victimes mineures, l'infraction est constituée même en l'absence de menace, de recours à la force, ou autres formes de contrainte.

traite et puisse inciter à poursuivre sous l'incrimination consacrée par le législateur, notamment au vu des peines encourues. Par ailleurs, cette question de victime de traite à protéger doit être largement relayée auprès du grand public : un travail de sensibilisation est nécessaire afin de faire évoluer les mentalités et permettre à chaque citoyen de pouvoir signaler les cas de traite. La CNCDH appuie enfin la demande du Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » que la traite soit déclarée Grande cause nationale. Enfin, en sa qualité de rapporteur national en charge de l'évaluation de la politique publique mise en œuvre en matière de lutte contre la traite des êtres humains⁵⁸, la CNCDH exhorte les pouvoirs publics à se saisir de la question de la traite des enfants, dont la gravité appelle des politiques pénale et sociale d'envergure, accompagnées des moyens adéquats et guidées par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

C. LE DROIT A LA PROTECTION DE LA SANTE ET A L'ACCES AUX PRESTATIONS SOCIALES

45. La protection de la santé est un droit fondamental encadré tant en droit international⁵⁹ qu'en droit interne⁶⁰. Le dispositif de l'Aide Médicale d'Etat⁶¹, dispositif d'aide sociale, doit permettre aux étrangers précaires en situation irrégulière présents depuis plus de 3 mois sur le territoire de bénéficier d'un accès aux soins. L'affiliation à l'assurance maladie sur critère de résidence (Couverture maladie universelle ou CMU)⁶² doit permettre l'accès aux soins des étrangers précaires en situation régulière. Les étrangers présents depuis moins de 3 mois sur le territoire doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge de leurs soins urgents et vitaux et des dispositifs de PASS hospitalières pour favoriser leur accès aux soins. Par ailleurs, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 sur l'anticipation des évacuations de campements illicites prévoit que le principe de continuité de l'accès aux droits des personnes, particulièrement s'agissant des parcours de soins, devrait guider l'action des préfets pour accompagner les populations expulsées de bidonvilles.

⁵⁸ *Plan national de lutte contre la traite des êtres humains*, 14 mai 2014, mesure n° 23

⁵⁹ *Article 25§1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, du 10 décembre 1948

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »

Article 12§1 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. »

Article 24§1 de la Convention internationale des droits de l'enfant, du 20 novembre 1989

« Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services. »

⁶⁰ *Article L1110-1 du code de la santé publique*

« Le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne. Les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes d'assurance maladie ou tous autres organismes participant à la prévention et aux soins, et les autorités sanitaires contribuent, avec les usagers, à développer la prévention, garantir l'égal accès de chaque personne aux soins nécessaires par son état de santé et assurer la continuité des soins et la meilleure sécurité sanitaire possible. »

⁶¹ *Article L251-1 du code de l'action sociale et des familles* : « Tout étranger résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois, sans remplir la condition de régularité mentionnée à [l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale](#) et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné à [l'article L. 861-1](#) de ce code a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge au sens de [l'article L. 161-14](#) et des 1° à 3° de [l'article L. 313-3](#) de ce code, à l'aide médicale de l'Etat. »

⁶² *Circulaire DSS/DACI/2007/418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi.*

46. Pourtant, la protection de la santé des populations vivant en bidonvilles en France est loin d'être effective. Au contraire, la situation sanitaire de ces populations y est particulièrement typique du fossé qui existe entre l'énoncé des droits et leur concrétisation.
47. En effet, aux conditions de vie précaires en bidonvilles, souvent dépourvus de points d'eau, de sanitaires et de ramassage des ordures, s'ajoutent les conséquences des évacuations répétées. La politique gouvernementale d'évacuation entraîne la détérioration des conditions de vie, la rupture du processus d'intégration et de soins, l'exposition à des facteurs de risque. Les expulsions contraignent les familles à se cacher, les rendant inaccessibles aux associations et aux services de santé publique, sans compter l'impact psychologique et parfois même physique des opérations policières. Elles peuvent entraîner des ruptures de soins et de suivi médical, la perte de traitements et de documents médicaux. En outre, les pressions exercées à l'encontre des populations et leurs conditions de vie alimentent des retards dans le recours aux soins et ont un impact direct sur la santé des personnes. La primauté d'objectifs sécuritaires sur les intérêts sanitaires des populations concernées et de la population générale provoque la mise en danger de ces populations vulnérables et ne permet pas l'accompagnement préconisé par la circulaire du 26 août 2012. L'épuisement et les impératifs de survie immédiate repoussent le besoin médical en dernière extrémité, ce qui entraîne des renoncements aux soins ou, quand ceux-ci sont engagés, des ruptures de soins.
48. Dans les faits, le diagnostic préalable, global et individualisé, lequel devrait garantir le principe de continuité des parcours de soins, se réduit à un simple procédé de recensement parfaitement inopérant. La circulaire du 26 août 2012 recommandait que ces diagnostics permettent la mise en œuvre d'actions d'accompagnement adaptées en particulier dans le domaine de la santé afin de garantir la continuité de la prise en charge. Or aujourd'hui, de telles actions reposent uniquement sur le travail de médiation mené par les quelques associations et collectifs présents sur le terrain, qui ne peuvent couvrir l'ensemble des besoins ni amenuiser l'impact majeur des expulsions sur les parcours de soins.
49. De même, les pratiques de certains organismes sociaux viennent entraver l'accès aux soins des populations vivant en bidonvilles. Ainsi certaines CPAM pratiquent des conditions plus restrictives que la loi ne le prévoit (notamment demande de certificat de radiation dans le pays d'origine)⁶³, et certains CCAS refusent de domicilier les personnes habitant en bidonvilles ou formulent des conditions abusives à leur égard, tandis que les préfets ne jouent pas leur rôle de coordination de l'offre de domiciliation sur leur territoire, créant une situation discriminatoire qui ne permet pas un accès effectif aux soins. Ces pratiques sont non seulement illégales, mais encore discriminatoires et génératrices d'inégalités d'un territoire à l'autre. Dans son récent rapport, ERRC indiquait qu'à peine plus de 50% des personnes interrogées possédaient une couverture maladie française, tandis que moins de 20% ont déclaré être bénéficiaire d'aides sociales⁶⁴. Si ces populations sont parfois suspectées de profiter exagérément des dispositifs d'accès aux soins et aux prestations sociales, elles se

⁶³ Sur le droit à la protection de la santé et à l'accès aux prestations sociales des populations Roms en France, voir notamment :

Fiche pratique du Gisti, *Le droit à la protection sociale des ressortissants communautaires*, 2008
Roms, Accès aux droits, *La couverture maladie des ressortissants européens en France*
<http://www.droitsdesroms.org/La-couverture-maladie>

⁶⁴ ERRC, Rapport du European Roma Rights Centre, *Destruction des progrès, progression des destructions : Les femmes et enfants roms, citoyens européens en France*, Septembre 2014.

heurtent en réalité à des obstacles quotidiens pour avoir accès aux dispositifs sanitaires de droit commun auxquels elles ont théoriquement droit.

50. Ainsi les différents rapports sur le sujet dressent un constat de la situation sanitaire des populations vivant en bidonvilles particulièrement alarmant : prédominance de pathologies liées aux conditions de vie insalubres, exposition aux risques épidémiques (notamment rougeole), moindre accès aux soins curatifs et préventifs (vaccination, soins pré-nataux et post-nataux, méthodes contraceptives)⁶⁵.
51. La CNCDH rappelle ses recommandations déjà exprimées en 2013, tant l'action des pouvoirs publics en la matière peine à évoluer : elle recommande au ministre de la Santé et à la CNAMTS de rappeler le droit applicable en matière d'ouverture des droits à la couverture maladie pour les ressortissants de l'Union Européenne et recommande aux ministères sociaux de rappeler le droit applicable en matière de domiciliation.
52. En outre, la CNCDH rappelle que les mesures de protection de la santé doivent comprendre une adaptation des structures de santé publique aux besoins et conditions spécifiques des habitants des bidonvilles. En particulier, il faut généraliser le recrutement de médiateurs sanitaires et *a minima* le recours à des interprètes professionnels lors de toute consultation.

D. FAVORISER L'ACCES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

53. L'emploi est un axe fondamental du processus d'insertion des populations : il permet l'autonomie financière et offre donc la possibilité de rentrer dans un processus d'accès au logement de droit commun. Consciente de la crise économique actuelle et des tensions sur le marché du travail français, la CNCDH ne nie pas les difficultés qui peuvent se faire jour pour intégrer sur le marché du travail des populations bien souvent non francophones, peu diplômées et peu qualifiées. Mais la Commission rappelle que ces difficultés, pas plus que la crise économique ou un taux de chômage élevé, ne sauraient justifier le non-respect du droit en vigueur en matière d'accès à l'emploi. Pour les populations vivant en bidonvilles, comme pour les autres personnes résidant en France, le rôle des organismes publics est d'accompagner vers l'emploi, de coordonner les actions des différents acteurs, et de favoriser la formation des jeunes afin de leur assurer un avenir, en mobilisant les dispositifs en vigueur. Or des difficultés administratives entravent l'insertion des populations des bidonvilles sur le marché du travail.
54. La levée, le 1^{er} janvier 2014, des mesures transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares met fin, en théorie, aux obligations d'obtention d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail. Désormais, Roumains et Bulgares ne sont pas soumis à des conditions particulières pour prétendre à un emploi en France, pour

⁶⁵ Voir notamment:

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

http://www.ors-idf.org/dmdocuments/ORS_Rapport_Roms.pdf

Amnesty International, *Condamnés à l'errance, les expulsions forcées de Roms en France*, 2013

http://www.amnesty.fr/sites/default/files/Rapport_Expulsions_forc%C3%A9es_de_roms_en_France_260913.pdf

Médecins du Monde, *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France*, Rapport 2013

<http://www.medecinsdumonde.org/Publications/Observatoire-2014-de-l-acces-aux-droits-et-aux-soins-telechargez-le-rapport>

Commission européenne, *Roma Health Report, Health Status of the Roma Population, Data collection in the Member States of the European Union*, Août 2014

http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/2014_roma_health_report_en.pdf

s'inscrire à Pôle Emploi et pour bénéficier des prestations pour demandeurs d'emploi⁶⁶. Mais les services de Pôle emploi ne sont pas toujours au fait de la réglementation en vigueur, s'agissant des ressortissants roumains et bulgares. Dès lors, le rôle des autorités administratives est de clarifier les conditions, tant auprès des populations qu'auprès des services concernés, et de permettre à chacun(e) de faire valoir ses droits. Par ailleurs, les agents d'accueil devraient pouvoir bénéficier d'une formation à la prise en charge des populations allophones peu qualifiées.

55. Pour permettre leur insertion sur le marché de l'emploi, il est nécessaire d'améliorer l'information et l'accès à l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle, en particulier pour les femmes et les jeunes. A ce titre, la validation des acquis de l'expérience permettrait à ceux qui justifient d'au moins trois ans d'expérience dans le domaine visé d'obtenir une certification. Des partenariats spécifiques peuvent également être développés avec Pôle emploi⁶⁷. Il s'agit de veiller à ce que les personnes soit orientées vers les secteurs où leurs compétences sont recherchées et peuvent être mises en valeur : jardinier-paysagiste, artisanat, construction, agriculture, ferrailage, mécanique, recyclage, etc. Des entreprises d'insertion ont déjà pu développer des partenariats avec des associations locales, assurant le suivi des familles. Une majorité des personnes vivant en bidonvilles souhaite notamment exercer dans un cadre légal. Il serait judicieux de développer, lorsque cela est possible, l'aide à la création d'entreprise et à l'obtention du statut d'auto-entrepreneur.

E. DROIT AU SEJOUR ET LIBERTE DE CIRCULATION

56. Les populations présentes dans les bidonvilles viennent pour une très large part de Roumanie, et dans une moindre mesure de Bulgarie. Elles sont donc, depuis le 1^{er} janvier 2007, citoyennes de l'Union européenne et à ce titre bénéficient du droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, en vertu des dispositions de la directive 2004/38/CE⁶⁸. Toutefois, ce droit peut être remis en cause si le

⁶⁶ « Le citoyen européen ou suisse, qui souhaite s'installer et travailler en France, doit être muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Il peut exercer toute activité économique, salariée ou non salariée [...]. Il n'est pas obligé de détenir un quelconque titre de séjour ou de travail. »

L'instruction de Pôle Emploi n° 2011-192 du 24 novembre 2011 précise que « bénéficient du libre accès au marché du travail et du droit d'être inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi sous le seul couvert de leur passeport ou d'une carte nationale d'identité en cours de validité, les ressortissants des vingt-quatre pays de l'UE. C'est également le cas des ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) - comprenant les pays de l'UE plus l'Islande, la Norvège, et le Liechtenstein - ainsi que des ressortissants helvétiques, andorrans, monégasques et saint-marinais, qui, sous couvert d'une pièce d'identité en cours de validité, peuvent solliciter leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi », BOPE n° 2011-123.

⁶⁷ A Metz, par exemple, dans le cadre d'un programme d'insertion, Pôle Emploi a organisé, avec l'appui de la DIRECCTE, des séances de bilan de capacités. Celle-ci ont été confiées à un prestataire spécialisé, en mesure de définir un projet professionnel avec les bénéficiaires et de les accompagner vers les structures ou entreprises compétentes. Des formations ont également été proposées pour renforcer l'apprentissage de la langue française et un soutien apporté dans la recherche d'emploi.

⁶⁸ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. La liberté de circulation est également consacrée par l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par l'article 45 de la Charte européenne des droits fondamentaux. La directive précise que la liberté de circulation des citoyens européens et des membres de leur famille ne peut être limitée que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 1-c). En deçà d'une période de trois mois, les ressortissants communautaires peuvent séjourner dans un Etat membre sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité (article 6). Pour des séjours de plus de trois mois, la directive dispose que, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, a le droit de séjourner dans un autre Etat membre s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :

- s'il exerce une activité professionnelle;
- s'il dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat d'accueil ;

ressortissant communautaire ne satisfait pas aux conditions de séjour énoncées par la directive ou s'il présente une menace pour l'ordre public, l'Etat membre d'accueil pouvant alors ordonner une mesure d'éloignement du territoire. En vertu du droit communautaire⁶⁹, cette mesure doit être individuelle, faire l'objet d'un examen personnalisé et d'une motivation conforme aux dispositions relatives au droit de séjour. Dans son avis du 22 mars 2012, la CNCDH avait relevé qu'en France, au-delà des limitations prévues par la directive, plusieurs dispositions législatives ou réglementaires venaient limiter le droit au séjour des ressortissants roumains et bulgares. La CNCDH constate que ces dispositions sont toujours en vigueur et que les remarques formulées à l'époque sont toujours d'actualité⁷⁰ :

- la notion de charge déraisonnable est toujours invoquée par les préfetures pour motiver les obligations de quitter le territoire (OQTF). Or ce motif d'éloignement dans le cas des ressortissants roumains ou bulgares est très contestable au plan de sa légalité au regard des textes et de la jurisprudence européens qui en font un argument contraignant pour l'Etat qui l'invoque.
- De nombreux acteurs de terrain et associations continuent à faire part à la CNCDH du fait que les préfetures notifient des OQTF au titre d'une menace grave à l'ordre public sans satisfaire aux exigences du droit communautaire.

57. Au-delà des motifs invoqués pour notifier les mesures d'éloignement - dont la disproportion ou la non-conformité avec le droit communautaire ont été dénoncées de manière détaillée en 2012 - il convient de souligner la multiplicité des irrégularités de procédure les concernant. Les expulsions collectives d'étrangers sont prohibées par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 19-1 de la Charte européenne des droits fondamentaux. Par ailleurs, en vertu de la directive 2004/38/CE, les décisions d'éloignement doivent faire l'objet d'une analyse détaillée et personnalisée (article 28), et les motivations doivent être notifiées précisément (article 30-2). La CNCDH constate que les témoignages de non-respect de cette analyse préalable sont multiples. Les décisions d'éloignement sont distribuées de façon collective sur les lieux de vie des personnes. Généralement, le motif est rédigé de façon stéréotypée, voire pré-imprimée, et de nombreuses préfetures utilisent des formules standards identiques pour chaque individu. Il n'est fait référence à aucun élément permettant de déterminer le contexte dans lequel est intervenu le contrôle du droit au séjour et il n'est jamais fait mention d'aucune explication précise sur les raisons pour lesquelles l'administration a été amenée à douter du droit au séjour du ressortissant communautaire éloigné.

58. La loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme⁷¹ crée une mesure administrative visant à interdire l'entrée sur le territoire français tout citoyen européen non résidant en France ne se trouvant pas déjà sur le territoire et dont la présence en France « constituerait (...) du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». L'absence de mention du caractère terroriste de cette menace ainsi que l'interprétation extensive de la menace à la sécurité publique donnent de bonnes raisons de craindre que cette mesure ne soit utilisée abusivement par l'administration pour interdire l'entrée sur le territoire des citoyens européens qui ne représentent en

- s'il suit des études (y compris une formation professionnelle) (article 7).

⁶⁹ 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, articles 27 et 28.

⁷⁰ 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

⁷¹ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&dateTexte=&categorieLien=id>

aucun cas une menace terroriste. En effet, dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat a considéré que pratiquer la mendicité en prétendant récolter des dons pour une association caritative représentait une menace grave à la sécurité publique qui constitue un « intérêt fondamental de la société française »⁷².

59. Le projet de loi relatif au droit des étrangers⁷³ prévoit, quant à lui, une interdiction temporaire de circulation sur le territoire français qui pourrait être adoptée à l'encontre de tout citoyen européen qui a « abusé de son droit de libre circulation ou dont le comportement a menacé l'ordre public ». Il s'agit d'une restriction à la liberté de circulation contraire au droit européen, dont les textes (en particulier la directive 2004/38/CE) et la jurisprudence posent des limites claires : seules des considérations liées à l'ordre public peuvent justifier de telles restrictions, or la notion d'abus de droit n'est pas liée à l'ordre public tel que défini par l'Union (voir supra). L'abus de droit est défini en droit interne comme le fait de renouveler des séjours de moins de 3 mois sur le territoire alors que les conditions pour bénéficier d'un droit au séjour de plus de trois mois ne sont pas réunies, ou par le fait de venir en France dans le but essentiel de profiter du système d'assistance sociale. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) indique très clairement que seuls des motifs tenant à l'ordre public, la santé publique et la sécurité publique peuvent exceptionnellement justifier des mesures de restriction à la libre circulation, mesures qui ne peuvent être systématiques. Des motivations économiques ne peuvent conduire à limiter la liberté de circulation. L'abus de droit ne peut donc fonder de telles mesures : multiplier les séjours de moins de trois mois ne constitue pas un trouble à l'ordre public. Par ailleurs, le recours très fréquent à la notion de menace à l'ordre public pour justifier des mesures d'éloignement de citoyens roumains ou bulgares, marqué par une interprétation non-conforme de l'ordre public au regard du droit européen, fait craindre une utilisation abusive de cette notion pour fonder des mesures d'interdiction de circulation. La CNCDH estime que cette nouvelle mesure aboutirait à une limitation abusive de la liberté de circulation pour des citoyens européens en dépit des principes fondamentaux de la construction de l'Union européenne. Elle contribuerait par ailleurs à précariser davantage ces citoyens européens.
60. En matière de liberté de circulation et de droit au séjour, la CNCDH recommande le plein respect du droit communautaire et notamment une interprétation rigoureuse des notions de trouble à l'ordre public et de charge déraisonnable, dans l'esprit de ce que prévoit la directive 2004/38/CE.
61. Une faible part des personnes vivant en bidonvilles est originaire des pays de l'ex-Yougoslavie, elles ne peuvent donc bénéficier des conditions de droit au séjour applicables aux ressortissants communautaires. Victimes de violences et de discriminations notoires dans leur pays, la plupart des Roms d'ex-Yougoslavie demande le droit d'asile à l'arrivée en France. Or, comme la CNCDH le notait déjà dans son avis de 2012, depuis l'entrée en vigueur, en mars 2005, de la loi sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers demandeurs d'asile, l'accès au droit d'asile s'est vu très limité pour les ressortissants des pays d'origine dits « sûrs », auxquels est appliquée une procédure rapide. Les ressortissants originaires de ces pays - Bosnie-Herzégovine, Serbie, Macédoine et jusqu'à récemment le Kosovo - ne peuvent donc plus bénéficier d'une instruction approfondie de leur situation, ce qui aboutit presque toujours à des refus d'asile. Pour autant, les Etats dont sont originaires ces personnes ne les reconnaissent pas et refusent de les recevoir - certaines se trouvant même en situation d'apatridie - elles sont donc majoritairement « ni régularisables, ni expulsables ». Pour

⁷² Conseil d'Etat, 5ème / 4ème SSR, 01 octobre 2014, 365054, publié au recueil Lebon

⁷³ Projet de loi relatif au droit des étrangers en France, voir le dossier législatif sur le site de l'assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/droit_etrangers.asp

mettre fin à ces situations de non-droit, la CNCDH rappelle ses recommandations de 2012 et recommande à ce qu'il soit procédé à un examen individuel et approfondi de la situation des personnes demandant l'asile, tenant compte de la situation de ces populations dans les pays dont elles sont originaires.

ANNEXE
LISTE DES ASSOCIATIONS MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL
ET DES PERSONNES AUDITIONNEES

Le groupe de travail de la CNCDH qui a élaboré cet avis a entendu lors de sa première réunion, le 5 septembre 2014, l'ensemble des associations membres de la CNCDH qui prennent une part active, sur le terrain notamment, dans la défense et la protection des droits des personnes vivant en bidonvilles : Amnesty international France, ATD Quart Monde, la CIMADE, la Voix de l'enfant, la Ligue des droits de l'homme (LDH), Médecins du monde, le MRAP, le Secours catholique et SOS Racisme.

Le collectif Romeurope a également été entendu et a pris part à l'ensemble des travaux du groupe.

Dans le cadre de ce groupe de travail, ont été auditionnés :

- Représentants du Défenseur des droits : Fabien Dechavanne, directeur du Département Protection de l'accès aux biens et services et Muriel Cauvin, juriste à la Mission expertise du Secrétariat général (10 septembre 2014)
- Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) - ministère de l'Education nationale : Hélène Ouanas, sous-directrice du socle commun, de la personnalisation des parcours scolaires et de l'orientation, Marie-Claire Mzali-Duprat, cheffe du bureau des écoles, et Nadia Djilali, chargée d'études (19 septembre 2014)
- Manon Filloneau, chargée de mission Droits de l'Homme - France, European Roma Rights Centre (ERRC) (19 septembre 2014)
- Guillaume Lardanchet, directeur de l'Association Hors la Rue (19 septembre 2014)
- Tommaso Vitale, sociologue, professeur associé à Sciences Po et chercheur au Centre d'études européennes (26 septembre 2014)
- Martin Duteurtre, responsable de la mission Bidonvilles Ile-de-France de Médecins du monde et Dominique Haezebrouck, chargée de mission, mission Bidonvilles Marseille de Médecins du monde (26 septembre 2014)
- Manuel Demougeot, Directeur de cabinet du préfet Alain Régnier, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) (3 octobre 2014)
- Jean-François Ploquin, Directeur général, Forum réfugiés et Ludivine Dequidt, responsable de la conduite du programme Andatu à Forum réfugiés-Cosi (3 octobre 2014)
- Michèle Creoff, Directrice enfance et famille, au conseil général du Val-de-Marne (3 octobre 2014)
- Christophe Auger, directeur de l'Association Logement Jeunes 93, et Marie-Louise Mouket, directrice du pôle social et insertion (15 octobre 2014)
- Stéfania Parigi, directrice de projet de l'entreprise ADOMA (15 octobre 2014)