RAPPORT

Pour une protection effective des droits des personnes Roms

CONTRIBUTION À LA STRATÉGIE NATIONALE

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT

CONTRIBUTION À LA STRATÉGIE NATIONALE SUR L'ÉGALITÉ, L'INCLUSION ET LA PARTICIPATION DES ROMS

Pour une protection effective des droits des personnes Roms

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 04

ELÉMENTS DE CONTEXTE 05

1· LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE 05

2· LES PÉRIMÈTRES DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS 06

3· DES AVIS ET DÉCISIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE DEPUIS SES DÉBUTS 07

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS VISANT À LA PROTECTION EFFECTIVE DES DROITS DES PERSONNES D'ORIGINE ROM 09

1· L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET AU LOGEMENT 09

A· Une mise à mal du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence responsable de la formation de bidonvilles 09

B· Des évacuations et expulsions réalisées au mépris des droits fondamentaux 11

a. Des atteintes résultant d'évacuations menées sans réelles mesures d'accompagnement 11

b. Des évacuations dépourvues de base légale ou révélant des détournements de procédures 14

c. Des manquements à la déontologie de la sécurité constatés dans le cadre de procédure d'évacuation 15

2· L'ACCÈS AUX DROITS QUEL QUE SOIT LE LIEU DE VIE 16

A· Le droit à la domiciliation 16

B· Le droit à l'éducation des enfants d'origine Rom : la persistance des refus de scolarisation discriminatoires 16

C· L'accès aux soins 19

a. Des difficultés particulières d'accès aux soins en cas de situation irrégulière 19

b. La protection maladie : des difficultés d'accès paradoxalement accentuées par la mise en œuvre du droit européen 20

D· L'accès aux services publics : eau potable, électricité et collecte des ordures 21

3· LES DROITS DES ROMS EN TANT QUE CITOYENS EUROPÉENS 23

A· La liberté de circulation dans l'Union européenne : des restrictions susceptibles de viser plus spécifiquement les personnes Roms 23

B· La protection sociale : des droits subordonnés à la reconnaissance d'un droit au séjour complexe et trop souvent méconnu 24

a. Des interprétations erronées de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour 25

b. Des difficultés à identifier certains cas d'acquisition d'un droit au séjour permanent 25

c. Une méconnaissance du droit au séjour acquis en qualité de parent d'enfant scolarisé 26

4· PROPOS À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE ET INCITATION À LA DISCRIMINATION 28

CONCLUSION 28

INTRODUCTION

La Défenseure des droits, saisie par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), a souhaité apporter sa contribution à l'élaboration de la Stratégie française sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms. Dans un souci de cohérence au regard du contexte et du droit national, la Défenseure des droits a souhaité présenter cette contribution en deux volets, l'un consacré aux droits des « Gens du voyage » et l'autre à ceux des personnes Roms étrangères bien qu'un certain nombre de problématiques soient communes.

La présente contribution est consacrée aux personnes Roms ressortissantes citoyennes de l'Union européenne ou de pays tiers. Elle a été élaborée à partir des travaux réalisés par l'institution du Défenseur des droits depuis sa création et repose sur l'expertise développée à partir des réclamations individuelles traitées par ses services d'instruction mais également de ses avis, recommandations et rapports portant sur des dispositions plus générales du cadre législatif et règlementaire.

ELÉMENTS DE CONTEXTE

1· LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

En octobre 2020, la Commission européenne a publié une proposition de Recommandation, adoptée par le Conseil le 12 mars 2021 sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms[1].

Cette recommandation prévoit que les États membres élaborent, avant la fin de l'année 2021, des **stratégies nationales en matière d'égalité, d'inclusion et de participation des Roms** qui intègrent des mesures plus particulièrement dans sept domaines clés : égalité, inclusion et participation en matière d'objectifs horizontaux, mais également éducation, emploi, santé, et logement concernant les objectifs sectoriels.

En matière d'égalité et de lutte contre les discriminations, dans son premier paragraphe, la recommandation incite les États membres à « *consolider les efforts liés à l'adoption et la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'égalité et à prévenir et combattre efficacement les discriminations et ses causes profondes* ». En particulier, en reprenant les dispositions en lien avec les compétences du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations, les efforts déployés doivent notamment viser à :

- Intensifier la lutte contre les discriminations directes et indirectes et le harcèlement, tels que prévue par la directive 2000/43/CE (...) ;
- Apporter une aide ciblée aux Roms victimes, notamment de discriminations ;
- Lutter contre les discriminations multiples et structurelles à l'égard des Roms, et notamment à l'égard des femmes, des enfants, des personnes LGBTI+, des personnes handicapées Roms, des personnes âgées Roms, des Roms apatrides et des Roms se déplaçant dans l'Union.

Dans les domaines clés visés par la recommandation et pour lesquels le Défenseur des droits est compétent, la Recommandation incite les États membres à :

- Prévenir les expulsions forcées au moyen d'alertes rapides et d'une médiation, organiser les soutiens aux personnes qui risquent d'être expulsées de leur logement et fournir d'autres solutions de logement adéquates, en mettant en particulier l'accent sur les familles ;
- Garantir une égalité effective d'accès à tous les stades de l'éducation et de l'enseignement sans discrimination ;
- Assurer l'égalité effective et la non-discrimination dans l'accès aux services publics, notamment en matière de santé, dans l'accès à des régimes de protection sociale adéquats ;
- Garantir l'accès à des logements non soumis à la ségrégation résidentielle et à des services essentiels ;
- Garantir l'accès aux services essentiels tels que l'eau du robinet, une eau potable, sûre et propre[2] ;
- Améliorer les conditions d'existence des Roms et prévenir et combattre les effets nocifs sur la santé de l'exposition à la pollution et à la contamination ;

Concernant le volet méthodologique, les paragraphes 14 et 15 de la Recommandation prévoient que les États membres permettent la mobilisation des organismes nationaux de lutte contre les discriminations sur l'ensemble de leurs missions (traitement des réclamations, travail de recherche, coopération avec la société civile, etc.).

La recommandation souligne également la nécessité pour les gouvernements d'associer étroitement ces organismes à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie nationale.

La DIHAL a donc sollicité la Défenseure des droits en mai 2021 afin que celle-ci puisse apporter sa contribution aux travaux en cours pour l'élaboration de la stratégie.

La recommandation insiste enfin sur l'aide que doivent apporter les États membres à ces organismes afin qu'ils puissent remédier, de façon effective, au problème de la « sous-déclaration » des personnes Roms ou perçues comme telles et à celui du non-recours à leurs droits.

2· LES PÉRIMÈTRES DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits a été créé par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante unipersonnelle, instituée par l'article 71-1 de la Constitution.

Il est chargé de :

- Lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;
- Défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- Défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- Veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Enfin, la loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte prévoit qu'il est également en charge « d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne ».

Par ailleurs, il a été désigné par le gouvernement pour assurer, d'une part, la mission de mécanisme de suivi indépendant de la mise en œuvre de la Convention internationale des droits des personnes handicapées au titre de l'article 33.2, et d'autre part le suivi de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le Défenseur des droits est également l'organisme chargé pour la France, conformément à l'article 4 de la directive 2014/54/UE, de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs européens et membres de leur famille.

Au titre de ses différentes missions, le Défenseur des droits a ainsi réalisé depuis sa création un travail (engagé précédemment par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) en matière de protection, de promotion et de proposition de réformes concernant les droits des personnes Roms ou perçues comme telles. Il a été ainsi amené à rendre plusieurs avis et décisions de portée individuelle et/ou générale.

Le Défenseur des droits est par ailleurs représenté, en tant qu'autorité administrative indépendante, au sein de la Commission nationale de suivi de la résorption des bidonvilles mise en place dans le cadre de l'instruction du gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, installée par le Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) le 20 juin 2018. Dans ce cadre, l'institution participe notamment au groupe de travail créé autour de la thématique de l'habitat.

Cette représentation permet au Défenseur des droits de recueillir des informations auprès des acteurs de la société civile et institutionnels engagés dans la mise en œuvre de l'objectif de résorption des campements illicites et des bidonvilles, et d'assurer la diffusion de ces informations issues du terrain au sein de l'institution. Le Défenseur des droits communique également son actualité au sein

de la Commission à l'occasion des réunions trimestrielles et est en mesure de répondre aux questions posées par les membres sur ses compétences.

À ce titre, le Défenseur des droits dispose d'un accès à la plateforme résorption-bidonvilles, et a assisté au webinaire organisé par la DIHAL le 31 mai dernier sur la thématique « Instruction du 25 janvier 2018 sur la résorption des bidonvilles : où en est-on 3 ans après ? »[3]. Le Défenseur des droits est également représenté au sein du Réseau Jurislogement et participe activement aux groupes de travail « occupants de terrain / expulsion » et « hébergement ». La participation aux réunions trimestrielles du réseau et aux groupes de travail permet au Défenseur des droits d'assurer un échange d'informations avec les associations sur les thématiques du logement et de l'hébergement.

3· DES AVIS ET DÉCISIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE DEPUIS LES DÉBUTS DE L'INSTITUTION

Au-delà des situations individuelles, le Défenseur des droits a formulé plusieurs recommandations demandant la modification de textes législatifs et règlementaires non conformes au respect des droits fondamentaux et libertés des personnes Roms ou perçues comme telles.

À titre liminaire, il est important de mentionner que les Roms de nationalité étrangère rencontrent des difficultés spécifiques liées à leur appartenance à la communauté Rom, mais dans certains cas celles-ci se cumulent avec les difficultés plus généralement rencontrées par les étrangers et migrants présents sur le territoire que le Défenseur des droits s'efforce également de mettre en lumière depuis de nombreuses années.

Interpelé dès le printemps 2012 par de nombreuses associations sur la situation des personnes d'origine roumaine et bulgare occupant des terrains sans droit ni titre, principalement d'origine Rom, aussi bien sur les conditions juridiques et matérielles d'évacuations de terrains que sur l'accès à la scolarisation des enfants ou l'accès au

système de santé, le Défenseur des droits a dressé le bilan d'application de la circulaire interministérielle du 12 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites[4]. Celui-ci constitue le socle de la doctrine du Défenseur des droits développée plus généralement par la suite en matière d'habitats informels (bidonvilles, squats, campements).

Plus généralement, le Défenseur des droits ne fait pas de distinction quant à l'origine ou la nationalité des personnes vivant dans des lieux de vie informels, qu'elles soient citoyennes de l'Union européenne ou d'États tiers. Occuper illégalement un terrain ne prive pas de l'exercice des droits les plus fondamentaux tels que le droit d'être hébergé, de se soigner, d'être scolarisé, de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants.

Par conséquent, les recommandations formulées ces dernières années dans les publications du Défenseur des droits concernant la situation des exilés à Calais ou à Paris aux fins d'améliorer l'accueil des exilés en France[5] sont en grande partie transposables aux Roms ressortissants de l'Union européenne ou de pays tiers.

Dans un rapport de 2016 consacré aux droits fondamentaux des étrangers en France[6], le Défenseur des droits a pointé l'ensemble des obstacles qui entravent l'accès des étrangers aux droits fondamentaux, en prenant appui sur les décisions de l'institution mais en identifiant également de nouveaux problèmes juridiques. Il a relevé que les limites à l'exercice de leurs droits fondamentaux par les étrangers en France n'étaient pas seulement liées à des pratiques dépourvues de base légale, mais également à certaines règles de droit elles-mêmes, aussi bien en matière de droit civils et politiques que de droits économiques et sociaux.

Nombre de ces difficultés, notamment en matière de protection sociale, sont susceptibles d'affecter également, voire parfois, plus particulièrement, les personnes Roms étrangères. S'agissant plus particulièrement des personnes Roms européennes précaires, les conditions du droit au séjour qui leurs sont applicables sont régies par des sources multiples et complexes, parfois méconnues ou mal appliquées par les organismes sociaux chargés de les apprécier, ce qui conduit à des approches souvent trop restrictives du droit au séjour ayant un impact direct sur les droits des concernés.

En outre, dans le cadre de la contribution de la Défenseure des droits à l'occasion de la consultation citoyenne sur les discriminations[7], celle-ci a rappelé que les pouvoirs publics doivent tenir compte dans toutes leurs décisions du fait que la communauté Rom constitue un « *"groupe socialement défavorisé et vulnérable" reconnu comme tel par la Cour européenne des Droits de l'homme qui demande une attention et protection particulières* ».

La Défenseure des droits a également appelé à prendre en compte la stigmatisation des personnes Roms dans le cadre du Plan de lutte contre le racisme et de toute stratégie de lutte contre les discriminations fondées sur l'origine.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS VISANT À LA PROTECTION EFFECTIVE DES DROITS DES PERSONNES D'ORIGINE ROM

1· L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET AU LOGEMENT

Selon le recensement effectué par la DIHAL au 12 mai 2021, 22 189 personnes vivaient dans des bidonvilles, dont 12 342 ressortissants européens, majoritairement originaires de Roumanie et de Bulgarie[8].

Dans ce contexte, le Comité européen des droits sociaux a conclu au non-respect par la France de ses obligations découlant des articles 16 et 31 de la Charte sociale européenne relatifs au droit au logement à plusieurs reprises, en particulier s'agissant des personnes Roms en situation régulière[9]. Le comité a notamment souligné « *l'absence de protection adéquate des familles roms et des Gens du voyage en matière de logement, y compris en ce qui concerne les conditions d'expulsion et l'accès aux logements sociaux* ».

Dans l'exercice de ses missions, le Défenseur des droits dénonce régulièrement les conditions de vie indignes des personnes qui, faute de voir effectivement garanti leur droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence, se trouvent astreintes à vivre dans des squats, bidonvilles ou campements informels[10].

Parmi les personnes en situation d'extrême précarité, nombreuses sont celles qui sont étrangères avec une surreprésentation des personnes Roms ou perçues comme telles.

RECOMMANDATION 1

La Défenseure des droits, tout en soulignant le caractère inacceptable de la persistance des bidonvilles, rappelle que le démantèlement d'un bidonville ne doit jamais être réalisé sans que des solutions pérennes et respectueuses des droits fondamentaux des personnes qui y vivent n'aient été prévues en amont.
À défaut, les bidonvilles se reforment, dans des conditions toujours plus précaires.

A· UNE MISE À MAL DU DROIT INCONDITIONNEL À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE RESPONSABLE DE LA FORMATION DE BIDONVILLES

Alors que l'accueil inconditionnel en structure d'hébergement d'urgence est prévu par l'article L. 345-2-2 du Code d'accès social et des familles (CASF), qui dispose que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* », et qu'il a été érigé au rang de liberté fondamentale par le juge des référés du Conseil d'État dans une ordonnance en date du 10 février 2012[11], en pratique ce principe est peu appliqué. La jurisprudence du Conseil d'État[12] conduit en effet à réserver l'hébergement d'urgence aux seules personnes jouissant d'un droit au séjour ou, à défaut, se trouvant dans une situation de particulière vulnérabilité.

Le Défenseur des droits dénonce régulièrement les atteintes qui résultent du choix non pertinent de pallier à la saturation de ce dispositif par le contrôle de la régularité du séjour des hébergés.

Dans son rapport portant sur les droits fondamentaux des étrangers en France[13], publié en mai 2016, le Défenseur des droits demandait aux pouvoirs publics de tirer les conséquences du principe d'inconditionnalité prévu par la loi en mettant tout en œuvre pour produire une offre d'hébergement adéquate, la sélection des personnes concernées au regard de leur nationalité ne pouvant, en tout état de cause, constituer la variable d'ajustement d'un dispositif inadapté à la demande alors que seule la vulnérabilité des personnes concernées doit être prise en compte.

De plus en plus fréquemment sont mis en place des critères de priorisation, différents d'un département à l'autre et évoluant dans le temps, afin de conditionner l'accès à ce dispositif.

Ces atteintes au principe d'inconditionnalité sont tout aussi critiquables que la prise en compte de la situation administrative car elles ont pour effet de considérer, par exemple, qu'une famille accompagnée d'un enfant de moins de trois ans serait prioritaire pour bénéficier d'une mise à l'abri dans un département alors que dans un autre, ce serait les familles accompagnées d'enfants de moins d'un an. De telles pratiques sont préoccupantes car elles amènent à penser que le besoin en termes de mise à l'abri diffère selon l'âge d'un enfant.

Dans son rapport annuel de 2017 consacré aux droits de l'enfant et intitulé *Au miroir de la convention internationale des droits de l'enfants*[14], le Défenseur des droits rappelait que la restriction progressive du principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence, s'expliquant notamment par le durcissement de la politique migratoire et la pénurie d'hébergement, était susceptible de constituer une atteinte grave aux droits fondamentaux des enfants, à leur dignité et à leur santé.

L'institution a également produit des recommandations[15] et des observations portées devant le Conseil d'État[16] sur la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence, ainsi que sur l'instruction du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation et l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. Elle considère que ces deux textes, en opérant une confusion préoccupante entre les enjeux liés à la mise en œuvre du droit à l'hébergement et ceux de la politique migratoire, tendent à mettre à mal le principe de l'inconditionnalité du droit à l'hébergement d'urgence.

S'agissant de la pénurie d'hébergement, le ministère du logement a annoncé fin mai 2021 le maintien des 43 000 places d'hébergement ouvertes depuis un an jusqu'à la fin du mois de mars 2022 au moins.

La crise sanitaire a ainsi favorisé l'accroissement du parc d'hébergements d'urgence réclamé de longue date par les acteurs de terrain et par le Défenseur des droits.

Ce déploiement devra s'accompagner du respect des règles d'accès et de maintien au sein de ce dispositif prévues par le Code de l'action sociale et des familles, ce qui ne semble pas garanti à ce jour, le Défenseur des droits ayant déjà reçu plusieurs réclamations dénonçant la pratique de nombreux départements visant à conditionner l'accès à l'hébergement d'urgence à des critères de plus en plus sélectifs, aléatoires et potentiellement discriminatoires.

Par conséquent, la Défenseure des droits demeurera vigilante quant à l'effectivité de ce droit. Sur ce point, le fait que la DIHAL soit désormais en charge du service public de la rue au logement devrait permettre une plus grande cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre le sans abrisme et celles visant la résorption des bidonvilles.

RECOMMANDATION 2

La Défenseure des droits rappelle que, conformément à la loi, le droit à l'hébergement d'urgence doit être garanti de façon inconditionnelle. Cela implique de favoriser la concertation des acteurs pour parvenir à une identification réelle des besoins, et de déployer des moyens en conséquence. La situation administrative des personnes ne saurait en aucun cas constituer la variable d'ajustement d'un dispositif sous-dimensionné. Seule l'orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou bien un logement adapté peut justifier la sortie du dispositif d'urgence.

B· DES ÉVACUATIONS ET EXPULSIONS RÉALISÉES AU MÉPRIS DES DROITS FONDAMENTAUX

Comme par un effet de double peine, les nombreuses personnes qui, faute de bénéficier d'un logement décent ou à tout le moins d'un accueil au sein du dispositif d'hébergement d'urgence, sont contraintes de demeurer à la rue, dans des habitats précaires, squats, campements ou bidonvilles, et vivent bien souvent dans la peur de l'expulsion.

À cet égard, les personnes Roms représentent une part disproportionnée des personnes menacées d'expulsions forcées, et le Défenseur des droits a régulièrement connaissance de situations dans lesquelles des occupants de terrains sans droit ni titre d'origine, Roms ou identifiés comme tels ont fait l'objet d'une procédure d'expulsion à la suite d'une décision de justice.

Selon les chiffres de l'Observatoire des expulsions transmis par Romeurope pour la période allant de novembre 2020 à octobre 2021, 7752 personnes ont été concernées par des expulsions, parmi lesquelles, des personnes Roms ou perçues comme telles.

Sur les 306 expulsions signalées en dehors des villes du Calaisis et de Grande-Synthe, 106 ont visé des lieux de vie occupés par des personnes Roms ou perçues comme telles, soit 34% des expulsions.

a. Des atteintes résultant d'évacuations menées sans réelles mesures d'accompagnement

Régulièrement saisi des expulsions à répétition qui frappent les habitants des bidonvilles et squats en France, le Défenseur des droits est appelé à intervenir en amont de ces expulsions pour rappeler les droits des personnes visées par ces procédures.

Dans ce cadre, il s'assure de la mise en œuvre de solutions alternatives adaptées en cas d'expulsion, conformément aux préconisations issues de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et à l'instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles.

En juin 2013, le Défenseur des droits a ainsi publié un premier 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[17].

Il constatait alors que le manque d'anticipation des opérations d'expulsion par les autorités, ainsi que l'insuffisance des mesures d'accompagnement pour assurer la continuité des droits des personnes évacuées étaient contreproductifs puisqu'ils ne faisaient que déplacer le problème vers un autre site en précarisant davantage les occupants, leur imposant ainsi un « nomadisme » forcé.

Les réclamations dont se trouve régulièrement saisi le Défenseur des droits révèlent en effet que ce phénomène de reconstitution de campements est la conséquence du caractère inadéquat des mesures d'accompagnement proposées ou de l'absence de telles mesures. C'est notamment le cas des nuitées hôtelières proposées aux seules familles reconnues comme étant vulnérables, installées sur un terrain depuis plusieurs années.

Généralement saisi en amont de la mise en œuvre des procédures d'expulsion, le Défenseur des droits a présenté, depuis 2013, des observations en justice en qualité d'*amicus curiae* dans le cadre d'une trentaine

de contentieux portés contre ces procédures, principalement devant les juridictions judiciaires. L'analyse juridique présentée par l'institution a le plus souvent été suivie par le juge judiciaire qui a interdit l'expulsion ou accordé des délais pour sa mise en œuvre.

Dans ces décisions, le Défenseur des droits rappelle les préconisations de la circulaire du 26 août 2012 en termes d'accompagnement des personnes expulsées ainsi que la jurisprudence protectrice de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)[18] et du Comité européen des droits sociaux[19], qui engagent à une meilleure prise en compte de la situation des personnes concernées par les évacuations de terrains. Sur le fondement du droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention, la CEDH invite à effectuer une mise en balance des intérêts en jeu : ceux du propriétaire du site et ceux des occupants qui ont établi leur domicile sur celui-ci. Une expulsion sans mesures d'accompagnement, sans solution alternative d'hébergement, est ainsi de nature à méconnaître le droit au respect de la vie privée et familiale et le Défenseur des droits rappelle dans ce cadre le contrôle de proportionnalité auquel le juge doit veiller.

En 2014, le Défenseur des droits a également porté des observations devant la CEDH, en qualité de tiers-intervenant, dans l'affaire *Hirtu c. France*[20], laquelle soulevait la question de la conformité des mesures d'expulsion visant des familles Roms vivant dans des abris de fortune sur un terrain illégalement occupé, dans une situation d'extrême précarité, avec les exigences posées par la Convention européenne des droits de l'homme, notamment les articles 3, 8 et 13. Dans ses observations, le Défenseur des droits a porté à l'attention des juges le constat alarmant qu'il avait dressé dans son bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Il a également rappelé les obligations qui incombent à la France dans le cadre des procédures d'expulsion visant des familles en situation de précarité qui occupent sans droit ni titre des terrains, conformément aux droits qui découlent de la Convention : droits à la protection du domicile, de ne pas être privé d'abri, à la scolarisation, à la protection de la santé, etc.

Par un arrêt du 14 mai 2020, la CEDH a conclu à une violation par la France des articles 8 et 13 de la Convention. Dans cet arrêt, la Cour rappelle que la communauté Rom constitue un groupe socialement défavorisé et vulnérable, et qu'à ce titre, ses besoins particuliers doivent être pris en compte dans l'examen que les autorités sont tenues d'effectuer, « *non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement* ». Dans le cas d'espèce, la Cour relève que la circulaire du 26 août 2012 n'a pas été respectée. Elle rappelle par ailleurs le droit des personnes à bénéficier d'un examen de la proportionnalité de la mesure d'expulsion par un tribunal indépendant.

Le Défenseur des droits a également présenté des observations devant le Comité européen des droits sociaux dans l'affaire *Forum européen des Roms et des Gens du voyage c. France*[21]. Il a soumis des constatations similaires sur l'application de la circulaire interministérielle de 2012 et sur l'accès à leurs droits par les personnes appartenant à la communauté Rom, relevant notamment l'insuffisance de protection juridique des Roms visés par une menace d'expulsion et de solutions de relogement appropriées et pérennes. Le Comité a suivi les conclusions du Défenseur des droits en matière de logement, estimant en particulier que les expulsions fréquentes visant les familles Roms n'étaient pas suffisamment assorties de garanties permettant de réduire leur incidence sur l'accès aux droits fondamentaux des personnes concernées[22].

Dans ce contexte, l'adoption en 2018 de l'instruction du 25 janvier visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles[23], destinée à corriger les insuffisances de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 sur les opérations de démantèlement, a pu apparaître comme un changement de paradigme dans la politique de lutte contre ces modes d'habitats précaires. Concédant que « *malgré des évacuations répétées au cours de ces dernières années, le nombre de personnes occupant ces bidonvilles n'a pas*

sensiblement baissé », le gouvernement y reconnaissait explicitement que les actions concertées mobilisant plusieurs acteurs aux côtés des services de l'État étaient plus efficaces que les expulsions pour lutter contre le phénomène de constitution de campements.

À ce propos, à l'occasion de la publication du rapport du Bureau régional des droits de l'homme de l'ONU en Europe sur l'effectivité du droit au logement et des droits qui y sont liés pour les Roms en France, le 29 juin 2018, intitulé *Aucun laissé-pour-compte*, Monsieur Claude CAHN, fonctionnaire chargé des droits de l'homme, déclarait que :

« *Le cycle de logement dans des bidonvilles et d'expulsions forcées périodiques devrait être remplacé par une insertion dans des logements conventionnels et intégrés avec un accompagnement approprié. La nouvelle instruction du gouvernement de janvier 2018 est une occasion à saisir pour élaborer et mettre en œuvre des politiques de protection et de promotion des droits humains des plus démunis et garantir que personne ne soit laissé pour compte* ».

Trois ans plus tard, la DIHAL, en charge du suivi de la mise en œuvre de ce texte, a dressé un bilan de son application qu'elle a présenté aux services du Défenseur des droits.

S'agissant des points positifs, elle souligne que les crédits consacrés à la politique de résorption des bidonvilles ont été doublés en 2020, passant de quatre millions d'euros à huit. La plateforme numérique dont s'est dotée la DIHAL pour renforcer la coopération des différents acteurs et permettre une meilleure identification et un meilleur suivi des situations sur le terrain figure également au titre des avancées.

Néanmoins, si le déploiement de cette nouvelle politique a permis, selon la DIHAL, la résorption de plusieurs sites occupés[24], il reste encore beaucoup à faire en la matière puisqu'elle recensait, au 31 mai 2021, 439 bidonvilles en France métropolitaine[25]. Pour l'année 2021, la DIHAL a fixé un objectif de 39 sites à résorber.

Ainsi, malgré les ambitions affichées en 2018, les évacuations sans solutions alternatives adaptées continuent.

Dans le même temps, la crise sanitaire a renforcé la précarité des personnes contraintes de vivre dans des habitats informels.

Ainsi, la Défenseure des droits a rappelé, en juin 2021[26], sa préoccupation au regard des conditions d'existence des enfants vivant dans les bidonvilles, et de la récurrence des expulsions non accompagnées de solutions adaptées de relogement.

Récemment, la Défenseure des droits a été informée des mesures prises par l'ARS d'Ile-de-France pour faire suivre les enfants et des quelques mises à l'abri en hôtel qui ont pu être proposées à quatre familles d'enfants atteints de saturnisme ayant demeuré avec leur famille au sein d'un bidonville situé sur les anciennes régions d'épandages de boue et d'eaux usées brutes du Val d'Oise. Or, les familles ne sont pas restées à l'hôtel en raison notamment de l'impossibilité de cuisiner dans leurs chambres d'hôtel mais également en raison de leurs activités de ferraillage. Les modalités de « relogement » ne semblent ainsi pas toujours adaptées aux réalités sociales de ces familles.

RECOMMANDATION 3

La Défenseure des droits rappelle[27] que, conformément au droit à la protection du domicile et au droit à ne pas être privé d'abri, l'évacuation d'un campement doit être précédée d'un diagnostic social et global et qu'elle ne saurait être mise à exécution avant que les pouvoirs publics n'aient au préalable identifié de véritables solutions alternatives d'hébergement et pris les dispositions nécessaires à assurer la continuité dans l'accès à la scolarité et aux soins. Elle recommande également de se conformer à l'arrêt *Hirtu c. France* de la CEDH et de garantir aux personnes visées par une mesure d'expulsion de disposer d'un recours effectif.

b. Des évacuations dépourvues de base légale ou révélant des détournements de procédures

Au-delà des expulsions de terrain conduites sans mesure d'accompagnement ajustée, le Défenseur des droits s'inquiète du développement de pratiques consistant à recourir à des procédures pénales ou administratives non dédiées pour mener des évacuations hors de tout cadre légal ou à contourner les mesures protectrices éventuellement ordonnées par le juge judiciaire. En effet, selon les chiffres de l'Observatoire des expulsions, 12,3% des expulsions ayant eu lieu entre le 1er novembre 2019 et le 31 octobre 2020 hors Calais et Grande-Synthe ont été exécutées sans base légale[28].

À titre d'exemple, l'institution a eu à connaître à plusieurs reprises des réclamations faisant état d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) dans des bidonvilles en guise de procédure d'expulsion, ou encore de verbalisations sur la base d'infractions pénales faites dans le but d'expulser les occupants d'un terrain. Les associations consultées par la Défenseure des droits observent « *de plus en plus de passages répétés de la police sur certains lieux de vie afin d'intimider ou d'en menacer les habitants, qu'une procédure d'expulsion ou d'évacuation soit en cours ou non. Ces pratiques, qui se font parfois en dehors de tout cadre légal, et sans nécessaire autorisation du concours de la force publique ne permettent pas aux habitants d'accéder à des solutions d'hébergement (…). Aussi, elles les obligent souvent à quitter rapidement les lieux, ne leur permettant pas de se préparer psychologiquement, et matériellement au départ.* »

Dans deux décisions de 2018, le Défenseur des droits a ainsi rappelé que la procédure pénale ne peut en aucun cas constituer un mode d'expulsion d'occupants sans droits ni titres, soulignant que celle-ci prive les personnes expulsées des garanties prévues par la loi[29]. De façon inédite, il a recommandé la prise de sanctions disciplinaires à l'encontre d'un préfet, considérant que ce dernier avait manqué à ses obligations en autorisant la mise en œuvre d'une expulsion en dehors de tout cadre légal.

Depuis maintenant plusieurs années, le Défenseur des droits s'inquiète par ailleurs du développement de la pratique visant à cumuler des procédures administratives et judiciaires pour assurer l'expulsion d'occupants de terrain sur un même site. Il semble en effet que, pour contourner les décisions de justice favorables rendues par le juge judiciaire, certaines municipalités, agissant parfois avec le soutien de la préfecture, décident de prendre un arrêté municipal d'évacuation.

Le Défenseur des droits a ainsi pu souligner, à deux reprises, le développement de cette pratique en Seine-Saint-Denis, d'une part à l'occasion d'observations portées devant le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil[30], et d'autre part devant le Conseil d'État, dans le cadre d'un contentieux dirigé contre un arrêté municipal ordonnant l'évacuation d'occupants de terrain d'origine Rom[31]. Dans ces observations, le Défenseur des droits dénonçait, outre le manque d'accompagnement des mesures d'expulsion, le développement de la pratique visant à cumuler des procédures administratives et judiciaires pour assurer l'expulsion d'occupants de terrain, pratique qu'il qualifiait de « *détournement de procédure critiquable* ». Le développement de cette pratique apparaît en effet comme un motif légitime d'inquiétude quant au respect de l'autorité des décisions de justice. La légalité de la pratique a d'ailleurs été expressément mise en doute par la CNCDH dans son « *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles* »[32]. Dans ce contexte, la Défenseure des droits a présenté, plus récemment, des observations devant le Conseil constitutionnel[33] concernant la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 28 octobre 2020, laquelle étend le champ d'application de la procédure d'expulsion dérogatoire. Elle faisait valoir que ces procédures d'expulsion non soumises au contrôle du juge privaient de recours effectif les occupants de logements et locaux vacants, et donc de nombreuses garanties et du respect de leurs droits fondamentaux, notamment au regard de la grande vulnérabilité reconnue par la CEDH à la communauté Rom.

RECOMMANDATION 4

La Défenseure des droits rappelle que le constat d'une infraction doit donner lieu à la mise en œuvre d'une procédure pénale, contrôlée par l'autorité judiciaire. Dès que l'interpellation d'une personne est décidée, le procureur de la République doit en être informé, et l'ensemble des procès-verbaux associés à une interpellation et à l'application des droits attachés à la privation de liberté doit être rédigé. Le droit pénal ne peut, sauf à être détourné de son objectif, constituer un mode d'expulsion.

c. Des manquements à la déontologie de la sécurité constatés dans le cadre de procédure d'évacuation

Lors du rapport de 2013 concernant l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012[34], le Défenseur des droits faisait état de plusieurs saisines relatives à des atteintes portées aux biens, des cas de harcèlement et des violences de la part des forces de police dans le cadre de procédures d'expulsion. Selon les chiffres de l'Observatoire des expulsions, entre novembre 2019 et octobre 2020, dans 44,76% des cas, les personnes expulsées ont vu leurs biens confisqués ou détruits par les forces de police[35].

Depuis, le Défenseur des droits a été saisi de situations dans lesquelles l'intervention et l'usage de la force apparaissaient disproportionnés. Dans deux décisions de 2018 précitées, il a ainsi été amené à recommander des sanctions disciplinaires à l'encontre d'agents de forces de police[36], notamment un commissaire et un gardien de la paix.

Le Défenseur des droits a par ailleurs rappelé, dans une décision du 25 novembre 2015[37], que le droit commun prohibant toute restriction à la liberté d'aller et venir s'appliquait sans distinction d'origine dite ethnique, réelle ou supposée, et que les libertés des populations d'origine Rom ne sauraient faire l'objet de restrictions, sans fondement juridique, quand bien même ces restrictions seraient temporaires.

2· L'ACCÈS AUX DROITS QUEL QUE SOIT LE LIEU DE VIE

La Défenseure des droits souhaite rappeler ici que le fait d'occuper illégalement un terrain ne prive pas de l'exercice des droits les plus fondamentaux tels que le droit d'être hébergé, de se soigner, d'être scolarisé, de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants.

En ce sens, les recommandations formulées ces dernières années par le Défenseur des droits sur la situation des exilés à Calais ou à Paris aux fins d'améliorer l'accueil des exilés en France[38] sont – comme cela été rappelé précédemment – transposables aux personnes Roms citoyennes de l'Union européennes ou de pays tiers.

A· LE DROIT À LA DOMICILIATION

Selon les articles L. 264-1 et L. 264-4 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), il existe un droit à la domiciliation par le centre communal d'action sociale (CCAS) pour toute personne sans domicile stable ayant un lien avec la commune, c'est-à-dire pour toute personne installée sur le territoire de cette dernière.

L'article L. 264-2 du CASF précise que l'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée aux étrangers non européens dépourvus de titre de séjour, à moins qu'ils ne sollicitent l'aide médicale de l'État, l'aide juridictionnelle ou l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi. Il s'en déduit *a contrario* que les citoyens européens ou assimilés, de même que les ressortissants d'États tiers en situation régulière, ont accès à la domiciliation de droit commun sans aucune restriction[39].

Saisi d'une réclamation portant sur le refus de domiciliation opposé par un maire à sept personnes résidant dans deux bidonvilles de la commune, au motif que ceux-ci ne pouvaient justifier d'un droit au séjour mais seulement d'un droit de circulation, le Défenseur des droits a rappelé qu'un tel refus de domiciliation était basé sur des critères discriminatoires – l'origine, le lieu de résidence et la vulnérabilité économique – tous prohibés par la loi[40].

De façon générale, les associations ont alerté l'institution sur de nombreuses situations où les personnes reçoivent des refus oraux, non motivés, contrairement à ce que prévoit l'instruction de juin 2016.

RECOMMANDATION 5

La Défenseure des droits rappelle que l'accès à la domiciliation revêt des enjeux fondamentaux puisqu'il permet aux personnes sans domicile stable d'accéder à certains droits civiques, civils et sociaux. En vertu de la loi, les communes doivent garantir, sans discrimination, un accès effectif à la domiciliation. Les CCAS sont tenus dans ce cadre de motiver tout refus de domiciliation et seule l'absence de tout lien avec la commune peut justifier un refus de domiciliation.

B· LE DROIT À L'ÉDUCATION DES ENFANTS D'ORIGINE ROM : LA PERSISTANCE DE REFUS DE SCOLARISATION DISCRIMINATOIRES

Le pôle Défense des droits de l'enfant du Défenseur des droits intervient régulièrement dans des situations mettant en évidence des refus de scolarisation discriminatoires en raison de l'origine, de la nationalité et de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des familles. Les enfants Roms sont surreprésentés parmi ces populations discriminées, comparativement aux enfants issus de la communauté des « Gens du voyage » et aux enfants hébergés en hôtel social.

Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion d'alerter sur ces situations lors de la publication de son rapport annuel 2016 consacré aux droits de l'enfant : « *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun* ».

Pour justifier des refus de scolarisation, les maires[41] interrogés par le Défenseur des droits invoquent des motifs inopérants voire illégaux comme l'incomplétude du dossier, la nullité de certains justificatifs de domicile ou l'instabilité résidentielle et/ou son caractère provisoire et/ou illégal.

En effet, le droit international comme notre droit interne prévoient que tout enfant a droit à l'éducation indépendamment de la situation de ses parents, de sa nationalité ou de son lieu d'habitation.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) garantit le droit de tout enfant à l'éducation et ce sans aucune discrimination. Aux termes de l'article 2, « *Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

En outre en juin 2020, l'article D. 131-3-1 du Code de l'éducation[42], ajouté par le décret du 29 juin 2020, affirme que seuls les documents justifiant de l'identité de l'enfant, des personnes qui en sont responsables et de leur domicile peuvent être exigés pour appuyer leur demande d'inscription. Dans le cas où l'un de ces documents serait impossible à produire, il peut être justifié par tous moyens, y compris une attestation sur l'honneur[43].

Le Défenseur des droits, sollicité par les familles et les associations, a également la possibilité de présenter des observations devant les juridictions saisies par les familles (juridictions administratives – en référé notamment – ou judiciaires)[44].

Devant le juge pénal, le Défenseur des droits est aussi intervenu à trois reprises dans la même affaire relative à la situation de cinq enfants demeurant dans un campement situé sur le territoire d'une ville de la région d'Ile-de-France qui n'étaient pas parvenus à être inscrits auprès des services scolaires de la municipalité. Après instruction contradictoire du dossier, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le tribunal correctionnel. Par jugement en date du 2 septembre 2015, le tribunal correctionnel de Créteil a prononcé la relaxe de la maire. Les parties civiles ont interjeté l'appel.

Le Défenseur des droits a de nouveau présenté ses observations devant la cour d'appel de Paris, qui ne les a pas suivies.

À la suite d'un pourvoi en cassation, par un arrêt du 23 janvier 2018, la chambre criminelle de la Cour de cassation[45] a considéré, d'une part, que le défaut de production d'un justificatif de domicile ne permettait pas de s'opposer à l'inscription scolaire et, d'autre part, que le fait pour la maire de maintenir sa décision de refus, alors qu'elle avait connaissance de l'identité des mineurs et de leur lieu de résidence sur le territoire de la commune, sans avoir fait procéder à un quelconque acte d'instruction des demandes d'inscription, ni fait connaître les pièces manquantes, pouvait dissimuler une distinction fondée sur l'appartenance des enfants à la communauté Rom et leur lieu de résidence, distinction susceptible de caractériser une faute civile. À la suite de cet arrêt de cassation, l'affaire a été renvoyée devant la cour d'appel de Versailles à laquelle il appartenait de dire si les faits de discrimination étaient constitués, avant le cas échéant de se prononcer sur la réparation de la faute civile de la maire. Le Défenseur des droits a présenté de nouveau ses observations[46] devant la cour d'appel de renvoi.

Dans un arrêt du 19 juin 2019[47], la cour d'appel a relevé que si le dialogue entre le service éducation et l'association a été rompu le 30 septembre 2014, la maire n'avait pas réagi par la suite, alors qu'elle disposait d'un délai d'un mois et demi, entre le 30 septembre et le 17 novembre 2014, date de la citation directe devant le tribunal correctionnel, pour répondre aux courriers qui lui étaient adressés ; qu'elle avait été informée de l'identité des enfants par la correspondance de leur avocat du 3 octobre 2014 ; qu'elle n'a pas tenu compte de la jurisprudence et des circulaires recommandant de faciliter l'inscription des enfants d'origine Rom même lorsque certains des documents justificatifs requis faisaient défaut ; qu'elle pouvait d'autant plus procéder à des vérifications auprès du campement que le service éducation n'a pas évoqué une surcharge de travail particulière à l'époque des faits ; qu'elle n'a pas fait connaître qu'une inscription au centre communal d'action

sociale suffisait et n'a pas suggéré d'autres types de justificatif de domicile.

Ainsi, la cour d'appel a considéré que les éléments du dossier principalement issus de l'instruction réalisée par le Défenseur des droits caractérisaient une discrimination fondée sur l'appartenance d'enfants à la communauté Rom et à leur lieu de résidence, et qu'ils constituaient une faute civile ayant occasionné un préjudice susceptible de donner lieu à indemnisation.

Face à ces refus discriminatoires particulièrement préjudiciables aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant, le Défenseur des droits alerte les pouvoirs publics – collectivités, État – chaque fois que nécessaire. Lorsque les familles – souvent aidées d'associations – ont sollicité en vain la scolarisation de leur(s) enfant(s) avec les documents exigibles – justificatifs de domicile, d'identité et certificat de vaccination obligatoire –, les services du Défenseur des droits écrivent aux maires concernés et le cas échéant aux directeurs académiques des services de l'Éducation nationale qui ont un pouvoir de substitution, pour leur demander de procéder à l'admission des enfants.

Au cours de l'instruction de ces dossiers, le Défenseur des droits a constaté le défaut d'information des familles quant aux démarches d'inscription qui, lorsqu'elles existent, sont difficilement accessibles et/ou ne sont pas traduites dans une langue que les familles comprennent. Par ailleurs, l'absence de remise de récépissé à la suite des démarches d'inscription, notamment lorsque la mairie refuse l'inscription en raison d'un justificatif manquant, et le défaut de motivation des décisions de refus sont encore à déplorer car ils ne permettent pas aux familles de comprendre ce qui est attendu, ni de ce fait de pouvoir le cas échéant compléter efficacement le dossier, et de contester les décisions administratives de refus.

Ainsi, dans sa décision n°2018-005 du 25 janvier 2018[48], le Défenseur des droits a recommandé à un maire de mettre en œuvre une procédure permettant que soit délivré sans délai, au guichet, un récépissé constatant la date du dépôt de la demande, les pièces produites et les difficultés éventuelles.

À l'issue de l'instruction, qui répond aux exigences du contradictoire, si les manquements sont avérés et persistants, malgré les tentatives de règlement amiable initiées, les décisions du Défenseur des droits peuvent conclure à l'existence :

- D'une atteinte au droit à l'éducation et à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- Et d'une discrimination fondée sur les critères de lieu de résidence et/ou d'origine, de la nationalité et/ou de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, conformément à l'article 225-1 alinéa 1 du Code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n°2016-832 du 24 juin 2016.

À titre d'exemple, le Défenseur des droits est intervenu s'agissant d'un refus d'inscription scolaire motivé par l'imminence de l'exécution d'une mesure d'expulsion à l'encontre de la famille, laquelle n'est finalement intervenue que onze mois après la demande d'inscription. Ce faisant, le maire a fait primer la question de la régularité de l'hébergement de la famille sur le droit à l'éducation des enfants. Dans sa décision, le Défenseur des droits a conclu à l'existence d'une discrimination dans l'accès à l'éducation fondée sur les critères d'origine, de résidence et de particulière vulnérabilité résultant de la situation économique de la famille[49].

Les décisions adoptées par le Défenseur des droits peuvent être transmises au procureur de la République territorialement compétent[50] au titre de l'article 40 du Code pénal, pour qu'il apprécie les suites à donner. Ainsi, dans deux dossiers transmis, le maire a fait l'objet d'un rappel à la loi par le procureur de la République.

En outre, durant la pandémie de COVID-19, les enfants vivant en habitat informel appartenant à la communauté Rom ont été exposés à des difficultés supplémentaires liées à la généralisation de l'enseignement à distance[51]. En raison d'une fracture numérique considérable, les enfants Roms vivant en habitat informel n'ont souvent pas pu participer aux activités d'apprentissage en ligne de façon équivalente aux autres, les exposant à un risque accru de décrochage scolaire[52].

RECOMMANDATION 6

La Défenseure des droits rappelle que les autorités locales n'ont pas le droit d'utiliser les différends administratifs qui les opposent aux familles demeurant sur des terrains occupés illicitement, pour freiner, empêcher, voire interdire l'accès des enfants à l'école. Un tel refus de scolariser ces enfants est manifestement illégal et susceptible de caractériser une discrimination fondée sur l'appartenance réelle ou supposée des enfants à la communauté Rom, leur lieu de résidence et leur particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique[53].

RECOMMANDATION 7

La Défenseure des droits recommande aux maires de mettre en œuvre une procédure permettant que soit immédiatement délivré, au guichet, un récépissé constatant la date du dépôt de la demande d'inscription scolaire, les pièces produites et les pièces dont l'absence justifierait un refus.

C· L'ACCÈS AUX SOINS

En matière sanitaire, et comme l'a rappelé le Défenseur des droits auprès du Comité européen des droits sociaux[54], la circulaire interministérielle du 28 août 2012 requiert des préfets qu'ils favorisent « *l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile* ».

a. Des difficultés particulières d'accès aux soins en cas de situation irrégulière

Les personnes Roms ou perçues comme telles vivant sur les bidonvilles peuvent rencontrer des difficultés particulières d'accès aux soins, notamment lorsqu'elles ne sont pas en mesure de justifier d'un droit au séjour.

Le Défenseur des droits a en effet pointé, dans son rapport de 2016 sur les droits fondamentaux des étrangers en France, les difficultés d'accès aux soins spécifiques auxquelles se heurtent les étrangers en situation irrégulière : d'abord car l'aide médicale de l'État (AME), le dispositif dérogatoire qui leur est réservé, offre une prise en charge des frais de santé moindre que celle du régime universel ; ensuite car des pratiques divergentes et parfois illégales des caisses sont susceptibles d'entraver l'accès des étrangers en situation irrégulière à l'aide médicale de l'État ; et enfin car ces derniers sont plus exposés au risque de refus de soin discriminatoire. En 2019, alors que des réformes législatives avaient introduit de nouveaux obstacles, le Défenseur des droits a réitéré ses constats[55].

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux menée sur l'impact du COVID-19 sur les populations Roms et les « Gens du voyage »[56] rappelle que les personnes vivant en situation de promiscuité et d'insalubrité dans des bidonvilles ou squats sont largement plus exposées au risque d'être infectées. Ces conditions de vie exposent particulièrement les personnes Roms à la maladie, notamment car elles ne permettent pas un confinement pour les personnes infectées.

RECOMMANDATION 8

La Défenseure des droits renouvelle sa recommandation, déjà formulée par l'institution dans son rapport de 2019 « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer »[57], tendant à ce que la dualité des dispositifs (assurance maladie et AME) soit reconsidérée.

Dans l'attente d'une telle réforme, la Défenseure des droits rappelle que l'institution a publié, en 2018, des outils d'information[58] destinés à prévenir les refus de soins discriminatoires, notamment à l'encontre des bénéficiaires de l'AME. Ces outils pourraient être utilement diffusés dans le cadre de campagnes de sensibilisation organisées l'attention des professionnels. En effet, dans plusieurs de ses rapports dont le rapport « *Droits de l'enfant en 2017 : Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant* »[59] de novembre 2017, l'institution encourage vivement le développement d'actions de médiation sanitaire auprès des publics en situation de précarité, en donnant la priorité aux enfants, en rappelant les conditions de grande précarité et d'insécurité

dans lesquelles vivent les habitants des bidonvilles. La Défenseure des droits encourage les autorités à faire connaitre les dispositifs de médiation existants[60] afin que ces publics puissent s'en emparer.

La Défenseure des droits souhaite également qu'un suivi quantitatif et qualitatif des refus de soins opposés aux bénéficiaires de l'AME soit mis en place, à l'instar de celui qui est prévu par la circulaire n° 33-2008 de la CNAM du 30 juin 2008 pour les titulaires de la CMU. Enfin, la Défenseure des droits recommande que soit envisagée la création d'une carte numérique pour les bénéficiaires de l'AME, afin de permettre à ces derniers d'accéder aux mêmes outils numériques que les personnes affiliées à l'assurance maladie.

b. La protection maladie : des difficultés d'accès paradoxalement accentuées par la mise en œuvre du droit européen

Dans un rapport de 2019 consacré aux droits des personnes malades étrangères, le Défenseur des droits constatait que les citoyens de l'Union européenne rencontraient de façon croissante, outre les problèmes susceptibles d'affecter tous les étrangers, des difficultés spécifiques pour l'accès à la protection maladie, liées à l'application du droit de l'Union européenne et des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale. Les personnes Roms ou perçues comme telles sont concernées par ces difficultés au même titre que tous les autres ressortissants européens, même si leur situation économique et sociale souvent plus difficile les y prédisposent plus fréquemment.

Dans son rapport de 2016 consacré aux droits fondamentaux des étrangers en France, le Défenseur des droits citait déjà, au titre des difficultés spécifiquement rencontrées par les citoyens de l'Union européenne, les renvois abusifs à la carte européenne d'assurance maladie (CEAM). Cette carte, destinée aux personnes de passage dans un autre État membre, vise à faciliter, pour les personnes déjà couvertes par la protection maladie d'un pays européen, la prise en charge de soins non programmés délivrés à l'occasion de séjours temporaires dans un autre pays.

Or, il arrive que les caisses renvoient vers ce dispositif des ressortissants européens titulaires d'une CEAM en cours de validité, alors même que ces derniers ne sont pas de passage en France mais s'y établissent.

Il arrive à l'inverse que l'ouverture de droits en France soit subordonnée à la preuve, par le ressortissant européen, qu'il ne peut se voir délivrer une CEAM. En renvoyant vers la carte européenne des personnes installées en France et y résidant habituellement, les caisses font une application erronée du droit, et contraire aux objectifs poursuivis par la carte.

Notamment, les ressortissants européens dits « inactifs » qui établissent leur résidence en France sont particulièrement concernés par les renvois abusifs aux mécanismes de coordination européens (renvois illégaux à la carte européenne d'assurance maladie ou aux mécanismes de « portabilité » des droits), alors même que le principe prévu par les règles de coordination est la prise en charge par l'État de résidence (article 11.3.e du règlement de base n° 883/2004). Dans ce contexte, la centralisation du traitement des demandes présentées par les ressortissants européens au sein d'un pôle national unique – le Centre des ressortissants européens inactifs (CREIC) – devait permettre de limiter les erreurs de droit, notamment dans l'appréciation du droit au séjour des ressortissants UE qui s'avère complexe[61].

Toutefois, cette procédure est elle-même source de difficultés, non seulement car des erreurs sur l'interprétation du droit au séjour surviennent parfois dans ce cadre, mais également car la procédure est longue et opaque pour les ressortissants qui en relèvent. Durant tout le temps de l'examen du dossier par le CREIC, ces derniers demeurent sans droits ouverts. Il arrive en outre qu'au terme de la procédure, les caisses exigent de l'intéressé qu'il forme une nouvelle demande lorsqu'elles constatent que l'ouverture de droits n'a finalement pas été sollicitée sur le bon fondement (par exemple, orientation vers une demande d'AME lorsqu'il est finalement constaté que la personne est dépourvue de droit au séjour).

Ces orientations vers des nouvelles demandes sont préjudiciables aux personnes concernées qui perdent, de ce fait, le bénéfice de l'antériorité des droits et peuvent ainsi se retrouver *in fine* avec des dettes hospitalières importantes.

RECOMMANDATION 9

La Défenseure des droits recommande que la CNAM et la DSS veillent à diffuser à destination des caisses d'assurance maladie des instructions publiques précises sur l'articulation des dispositifs de prise en charge internes (AME, assurance maladie, DSUV) et des mécanismes issus des règlements de coordination, de façon à éviter les refus d'affiliation liés à des renvois abusifs aux dispositifs de coordination.

Elle recommande également qu'il soit procédé, dans le cadre de la procédure CREIC, à un examen global des droits ouvrables (assurance maladie ou subsidiairement, AME), avec ouverture des droits rétroactive à la date de la première demande déposée.

Pour ce faire, et plus généralement pour simplifier l'accès aux droits pour les intéressés mais aussi les établissements hospitaliers ou les autres personnes qui les accompagnent, elle recommande un formulaire unique de demande de protection maladie (regroupant les actuels formulaires d'ouverture des droits à l'assurance maladie, à l'AME, voire à la Complémentaire santé solidaire), permettant un examen conduisant à attribuer les justes droits aux personnes en demande de protection maladie.

Dans le cadre de la lutte contre la discrimination des personnes Roms, la Défenseure des droits invite à développer des outils dédiés visant à évaluer la part des ressortissants de l'Union européenne de nationalité roumaine ou bulgare et/ou en situation de particulière vulnérabilité économique qui demeurent sans protection maladie ou qui rencontrent des difficultés pour l'ouverture de leurs droits.

D· L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS : EAU POTABLE, ÉLECTRICITÉ ET COLLECTE DES ORDURES

Le Défenseur des droits a traité plusieurs réclamations portant sur l'accès à l'eau (droit fondamental reconnu par plusieurs instances internationales), à l'électricité et à la collecte des ordures ménagères au sein de lieux de vie informels. Il intervient aussi ponctuellement sur les questions de raccordement provisoire lorsqu'il est saisi par des personnes vulnérables.

Le droit à un logement convenable tel que défini par l'ONU, issu de l'article 11 du PIDESC et des observations du CODESC sur le droit au logement, implique davantage que le logement seul. En effet, « *Un logement n'est pas convenable si ses occupants ne disposent pas d'eau potable, d'installations d'assainissement suffisantes, d'une source d'énergie pour faire la cuisine, de chauffage, d'éclairage, d'un lieu de stockage pour la nourriture ou de dispositifs d'évacuation des ordures ménagères* »[62].

La rapporteure spéciale de l'ONU sur le droit à un logement convenable a formulé, à plusieurs reprises, des recommandations allant dans le même sens. Dans une note du 27 juillet 2020, elle recommande aux autorités de « *veiller à ce que toutes les personnes puissent avoir un accès sûr et adéquat à l'eau et à des installations sanitaires, conformément aux objectifs de développement durable, afin que les personnes sans abri ou vivant dans des logements inadéquats, tels que les établissements informels, puissent accomplir les procédures d'hygiène nécessaires, y compris le lavage des mains, pour se protéger de la COVID-19. Ces installations doivent être situées dans des lieux sûrs et offrir un accès non discriminatoire à toutes et tous afin que les personnes concernées puissent se protéger efficacement contre la maladie* »[63].

Le droit à l'eau comme bien essentiel est également prévu dans l'article 16 de la directive (UE) n° 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte)[64]. Le texte prévoit notamment dans son article 16 de nouvelles garanties pour l'accès à l'eau pour les groupes vulnérables et marginalisés.

Dans sa communication sur la directive, qui devra être transposée par les États membres au plus tard le 12 janvier 2023, la Commission européenne précise que : « *Conformément aux nouvelles règles, les États membres seront tenus d'**améliorer l'accès à l'eau potable pour tous les citoyens, notamment pour les groupes vulnérables et marginalisés** qui ont actuellement des difficultés d'accès à cette eau. En pratique, cela signifie qu'il faut mettre en place des équipements permettant d'accéder à l'eau potable dans les lieux publics, lancer des campagnes d'information auprès des citoyens concernant la qualité de l'eau qu'ils boivent et encourager la mise à disposition d'un accès à l'eau potable dans les administrations et les bâtiments publics* »[65].

À cet égard, le Conseil d'État engage les autorités à vérifier, lorsqu'elles envisagent de prendre une décision de refus de raccordement provisoire, que cette décision ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme[66]. Par ailleurs et s'agissant de l'eau, le Conseil d'État a eu l'occasion d'enjoindre les autorités à en garantir l'accès pour les populations les plus vulnérables[67]. Pourtant, selon l'étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux relative à l'impact du COVID-19 sur les « Gens du voyage » et les Roms[68], 80% des bidonvilles et des squats en France – dans lesquels vivent environ 15 000 Roms – n'avaient pas accès à l'eau avant la pandémie.

L'Agence a également rappelé que les obstacles à l'accès à l'eau, accrus durant la pandémie de COVID-19, avaient des conséquences sanitaires[69]. La crise a amplifié le contentieux en matière d'accès aux besoins essentiels (eau, hygiène, mises à l'abri, nourriture, etc.). Si des décisions favorables ont été obtenues pour garantir l'accès à l'eau et à l'hygiène des occupants, celles-ci ne sont pas homogènes, de sorte qu'il n'y a par exemple aucune convergence sur la distance des points d'eau accessibles depuis les sites occupés.

Le Défenseur des droits s'est aussi prononcé à plusieurs reprises sur les difficultés d'accès à l'eau pour les populations vulnérables.

Dans son rapport « *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais* » de 2015, il recommandait que, dans l'attente de la mise en place de solutions d'hébergement décentes et conformes au droit inconditionnel à un hébergement d'urgence, soient créés, dans les bidonvilles, au moins dix points d'eaux supplémentaires, répartis de manière à limiter au maximum la distance à parcourir pour y accéder. Dans un nouveau rapport publié trois mois après, il élargissait ces constats aux camps de Grande-Synthe et Ouistreham[70].

Plus récemment, l'attention de la Défenseure des droits a été attirée en janvier 2021 sur la situation de plusieurs dizaines d'enfants qui demeurent avec leur famille au sein d'un bidonville situé sur les anciennes régions d'épandages de boue et d'eaux usées brutes du Val d'Oise.

D'après les informations transmises par les associations qui interviennent auprès des populations du bidonville, une trentaine d'enfants vivant sur ce terrain ont, entre septembre 2019 et septembre 2020, fait l'objet d'une plombémie, d'abord à l'initiative des parents et du Collectif de soutien aux Roms du Val d'Oise, puis dans le cadre d'un dépistage organisé par l'Agence régionale de santé (ARS) pour seize enfants. Sur les 30 enfants, 26 étaient atteints de saturnisme (plomb dans le sang supérieur à 50µg/l) : le plomb contenu dans leur sang était compris entre 53 et 164 microgrammes (µg/l).

Conformément à l'article L.1334-1 du Code de la santé publique, une enquête environnementale a eu lieu et l'ARS a effectué une analyse des sols. Cette analyse a confirmé que le taux de plomb dans les sols était supérieur à la moyenne, et que l'origine du saturnisme des enfants était liée au lieu où ils vivaient.

De nombreux autres enfants ont été dépistés depuis janvier 2021, et seraient eux-aussi atteints de saturnisme. Cette situation de risque sanitaire s'avérait d'autant plus inquiétante que le bidonville ne possédait aucun accès à l'eau potable ni d'accès aux sanitaires, aucune mesures d'hygiène ne pouvant par conséquent se mettre en place.

Malgré les réunions tenues, réunissant plusieurs acteurs, dont la préfecture, le syndicat mixte d'aménagement de la plaine de Pierrelaye-Bessancourt (SMAPP) et la DIHAL, certaines solutions présentées pour garantir un accès à l'eau potable, dont la mise en place d'une desserte hors sol qui pourrait acheminer l'eau au plus près des habitants, n'avaient toujours pas pu être adoptées jusqu'à l'intervention de la Défenseure des droits qui a interrogé la préfecture et le syndicat sur les solutions devant être rapidement envisagées et adoptées.

En juillet 2021, une fontaine à eau a été installée à environ 800m/1km du campement. Si cette installation constitue une amélioration des conditions de vie de certains habitants du bidonville, notamment les personnes qui possèdent un véhicule pour transporter les bidons, les associations ont fait part au Défenseur des droits de leur inquiétude à l'égard des familles les plus pauvres pour lesquelles l'éloignement de la fontaine reste un obstacle majeur.

Elles ont aussi fait part de leurs inquiétudes relatives à de nombreux sites qui seraient tout aussi contaminés en Ile-de-France et notamment dans le Val d'Oise, occupés par ces populations vulnérables pour lesquelles aucune mesure de prévention ou de dépistage ne serait pour l'heure envisagées.

En conséquence, un courrier a été adressé en juillet 2021 à l'ARS Ile-de-France, lui demandant un état des lieux des sites répertoriés en Ile-de-France présentant des risques de contamination au plomb pour les occupants et en particulier les enfants.

La Défenseure des droits a souhaité en outre avoir connaissance des mesures envisagées, le cas échéant, pour dépister les personnes potentiellement contaminées et atteintes de saturnisme, et les actions de prévention et d'information réalisées ou envisagées sur ces sites.

RECOMMANDATION 10

La Défenseure des droits recommande qu'une réflexion interministérielle associant la DIHAL puisse être mise en place afin d'examiner les dispositions qui permettraient d'assurer un accès effectif à l'eau potable des publics les plus vulnérables ainsi qu'une transposition ambitieuse de la directive en la matière. Elle recommande que le droit applicable en la matière, les responsabilités et compétences des institutions publiques soient ainsi clarifiés. Elle recommande également que soient adoptées des mesures de prévention et de dépistage des sites contaminés au plomb occupés par des populations vulnérables. À ce titre, il est nécessaire d'envisager, en lien avec les associations de soutien aux populations Roms, de procéder à un état des lieux des sites occupés par les familles présentant des risques de contamination notamment au plomb.

3· LES DROITS DES ROMS EN TANT QUE CITOYENS EUROPÉENS

A· LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DANS L'UNION EUROPÉENNE : DES RESTRICTIONS SUSCEPTIBLES DE VISER PLUS SPÉCIFIQUEMENT LES PERSONNES ROMS

La Défenseure des droits observe une tendance générale qui tend à faire primer les impératifs de police de l'immigration sur les principes d'égalité (notamment en matière de protection sociale)[71].

En tant que citoyens de l'Union européenne, les Roms doivent jouir dans une égale mesure des libertés et droits fondamentaux consacrés par les traités européens, notamment de la liberté de circulation au sein de l'Union garantie par les articles 18 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dont les limitations autorisées par les textes ne peuvent être entendues que de manière restrictive.

À cet égard, l'article 27 de la directive 2004/38[72] 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 autorise les États membres à restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, s'il existe « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ». Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques. En outre, l'article 35 de cette directive donne la possibilité aux États membres d'adopter les mesures effectives et nécessaires pour lutter contre les abus et fraudes en matière de libre circulation des personnes en permettant aux États de refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par la directive.

Sur ces fondements, la loi du 16 juin 2011, dite « loi Besson », a introduit en droit français la possibilité de prendre une mesure d'éloignement (OQTF) à l'encontre d'un ressortissant de l'Union européenne. Par la suite, la loi du 7 mars 2016 a ouvert la possibilité d'assortir les OQTF prises sur ces fondements – menace à l'ordre public et abus de droit – d'interdictions de circuler (et donc de revenir) sur le territoire pour une durée déterminée[73].

À l'occasion des débats législatifs portant sur ces dernières dispositions, le Défenseur des droits avait émis des réserves quant à leur conformité au droit européen tout en déplorant que ces dispositions, certes applicables à tous les ressortissants européens, semblent en réalité, compte tenu des circonstances dans lesquelles elles avaient été adoptées, viser plus particulièrement les citoyens roumains et bulgares, d'origine « Rom », réelle ou supposée[74].

En effet, l'adoption de ces dispositions permettant de prononcer une interdiction de circuler sur le territoire (ICTF) à l'encontre d'un ressortissant européen représentant une menace à l'ordre public est intervenue dans un contexte où le Conseil d'État avait développé une interprétation extensive de cette notion, considérant notamment qu'une ressortissante de l'Union européenne qui n'avait d'autre moyen d'existence que la mendicité constituait « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité publique qui constitue un intérêt fondamental de la société française* » dès lors qu'elle avait été interpellée, sans être condamnée, pour escroquerie à la charité[75].

Depuis l'adoption de ces dispositions, le Défenseur des droits n'a été saisi qu'à la marge par des ressortissants européens faisant l'objet d'interdictions de circuler sur le territoire.

RECOMMANDATION 11

La Défenseure des droits estime qu'il serait utile d'élaborer un bilan statistique précis de la mise en œuvre des dispositions introduites par la loi du 7 mars 2016, afin de pouvoir observer notamment si, parmi les populations concernées, les personnes de nationalité roumaine ou bulgare sont plus spécifiquement visées par les restrictions à la libre circulation que ces dispositions autorisent.

B· LA PROTECTION SOCIALE : DES DROITS SUBORDONNÉS À LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT AU SÉJOUR COMPLEXE ET TROP SOUVENT MÉCONNU

Corollaire de la libre circulation des travailleurs, le droit au séjour des ressortissants européens répond à une casuistique particulièrement complexe régie par plusieurs normes européennes elles-mêmes interprétées par la Cour de Justice. Or, si les ressortissants européens, à l'instar des autres étrangers, sont tenus de justifier d'un séjour régulier sur le territoire français pour prétendre au bénéfice de la plupart des prestations sociales, la délivrance d'une prestation à un ressortissant européen ne peut en revanche jamais être subordonnée à la production d'un titre de séjour.

Ainsi, dans les faits, c'est aux caisses qu'il appartient d'examiner, au cas par cas, le droit au séjour des ressortissants européens, si bien que s'ajoute, à la complexité du droit, une multiplicité d'interprétations des textes à l'origine de nombreuses erreurs.

Dans le cadre des missions qui lui sont confiées, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations faisant apparaître que les conditions du droit au séjour applicables aux ressortissants de l'Union européenne sont parfois méconnues

ou mal appliquées par les préfectures et les organismes chargés de les apprécier, ce qui conduit à des refus de prestations injustifiées.

Le Défenseur des droits a mis en évidence, dans plusieurs décisions récentes, des erreurs récurrentes dont peuvent être victimes les ressortissants européens dans l'examen de leur droit au séjour.

Dans les cas d'espèce concernés, les personnes n'étaient pas nécessairement Roms. Néanmoins, les personnes Roms, en tant que ressortissants de l'Union européenne, sont sujettes au même titre que l'ensemble des citoyens de l'Union aux difficultés décrites ci-après.

a. Des interprétations erronées de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour

Le Défenseur des droits, comme cela a été rappelé au début de cette contribution, est l'organisme chargé pour la France, conformément à l'article 4 de la directive 2014/54/UE, de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs européens et membres de leur famille.

Un grand nombre des réclamations qui lui parviennent sur les difficultés rencontrées par les ressortissants européens et assimilés concernent l'interprétation du droit au séjour en qualité de travailleur ou d'ancien travailleur européen faite par les organismes de protection sociale. Les principales difficultés surviennent à l'occasion de demandes d'aide sociale (AAH, RSA notamment), les prestations contributives ne semblant pas, en l'état des réclamations transmises, poser problème de manière aussi fréquente.

Alors que la directive 2004/38/CE et la jurisprudence de la CJUE invitent à interpréter largement la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour, il n'est pas rare que les caisses en adoptent une interprétation excluant de nombreux travailleurs européens du bénéfice des prestations. Cette interprétation est parfois encouragée par des instructions contraires au droit au vigueur.

À titre d'exemple, le Défenseur des droits a constaté, à l'occasion de l'instruction d'une réclamation relative aux suspensions de droits à l'allocation personnalisée au logement (APL), au revenu de solidarité active (RSA) et à la prime d'activité opposées à une ressortissante roumaine au motif qu'elle ne remplissait pas les « conditions minimales d'activité », puisque les CAF se fondaient sur une circulaire de la CNAF de 2009 pour considérer qu'une activité professionnelle salariée d'une durée mensuelle inférieure à 60 heures ne conférait pas de droit au séjour en qualité de travailleur et ne permettait donc pas d'ouvrir droit aux prestations telles que le RSA ou l'APL.

Dans une décision n°2019-080, il a montré que cette analyse résultait d'une interprétation erronée du droit de l'Union et a en conséquence recommandé à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de modifier la circulaire litigieuse, afin qu'elle précise que toute période de travail accomplie en France, y compris pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur. Il a également été recommandé à la direction de la sécurité sociale de rappeler à l'ensemble des caisses amenées à étudier le droit au séjour des ressortissants européens et assimilés que toute activité professionnelle, y compris celles exercées pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur.

Par une lettre réseau n° 2021-016 du 10 mars 2021, la CNAF a invité ses services à abandonner la condition minimale d'activité pour l'appréciation du droit au séjour des ressortissants européens.

b. Des difficultés à identifier certains cas d'acquisition d'un droit au séjour permanent

Les dossiers soumis au Défenseur des droits mettent également en lumière les difficultés que rencontrent les organismes pour identifier le droit au séjour permanent acquis après plusieurs années d'inactivité, au cours desquelles la qualité de travailleur a cependant été maintenue.

À titre d'exemple, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à une série de refus de RSA opposés par le conseil départemental à un ressortissant européen

résidant en France depuis 2008 au motif qu'il ne satisfaisait pas aux conditions de droit au séjour requises des ressortissants européens par la loi pour ce qui concerne le bénéfice du RSA.

Or, il est ressorti de l'instruction menée par le Défenseur des droits que le conseil départemental avait procédé à une interprétation erronée de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour et n'avait, par conséquent, pas examiné la situation de l'intéressé sous l'angle du maintien de la qualité de travailleur conférant un droit au séjour permanent au sens de la directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004.

Par conséquent, le Défenseur des droits a décidé de porter des observations devant le Conseil d'État[76] qui, par une décision du 18 février 2019[77], a annulé le jugement du tribunal administratif qui rejetait la demande du réclamant. À cette occasion, le Conseil d'État a précisé, comme le rappelait le Défenseur des droits, que le droit au séjour de plus de trois mois acquis à l'occasion d'une activité professionnelle de plus d'un an est maintenu sans limitation de durée à la condition que l'intéressé soit inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi. Il a ajouté que la seule circonstance que le dernier contrat de travail précédant l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi soit inférieure à un an ne saurait avoir pour effet de limiter le maintien du droit au séjour à six mois dès lors qu'un droit au séjour illimité a pu être auparavant acquis du fait d'une activité professionnelle exercée pendant plus d'un an.

Le Défenseur des droits a par ailleurs pu constater des difficultés au niveau de la reconnaissance par les caisses du droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne entrés en France durant leur minorité.

RECOMMANDATION 12

Afin que la situation des ressortissants de l'Union européenne soit examinée en conformité avec le droit de l'Union, le Défenseur des droits a recommandé[78] à la CNAF de rappeler à l'ensemble des caisses de son réseau qu'elles doivent veiller à examiner le droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne au regard de l'ensemble des fondements possibles et notamment celui du droit au séjour permanent, y compris lorsqu'il est acquis par l'allocataire en qualité d'inactif, au cours de sa minorité. Le Défenseur des droits invitait également la CNAF à préciser à son réseau que le droit au séjour permanent acquis par un ressortissant de l'Union européenne est conservé sauf si l'intéressé quitte le territoire plus de deux années consécutives et qu'ainsi, il ne peut être demandé aux intéressés de justifier de la régularité de leur séjour chaque année sans contrevenir au droit de l'Union européenne. L'institution n'a pour l'heure pas reçu de réponse des services de la CNAF.

c. Une méconnaissance du droit au séjour acquis en qualité de parent d'enfant scolarisé

Le droit au séjour des ressortissants européens ou membres de famille acquis en tant que parents d'enfants scolarisés constitue un autre aspect du droit européen méconnu des préfectures et des caisses amenées à verser des prestations sociales.

L'article 10 du règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union – anciennement article 12 du règlement n° 1612/68 – reconnaît le droit à l'enseignement des enfants de travailleurs et anciens travailleurs ressortissants de l'Union dans les termes suivants :

« *Les enfants d'un ressortissant d'un État membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre État membre sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, si ces enfants résident sur son territoire.*

Les États membres encouragent les initiatives permettant à ces enfants de suivre les cours précités dans les meilleures conditions. »

La CJUE a tiré les conséquences de ce droit à l'enseignement en matière de séjour en posant le principe d'un droit au séjour autonome de l'enfant. Elle a ainsi considéré que le droit d'accès à l'enseignement pour l'enfant d'un travailleur migrant implique un droit de séjour en faveur de cet enfant ainsi que des parents « assurant effectivement sa garde », même si le parent travailleur migrant ne réside ou ne travaille plus lui-même dans l'État membre d'accueil[79].

La directive 2004/38/CE n'ayant pas modifié l'article 10 du règlement précité, la Cour a par ailleurs précisé que son entrée en vigueur n'affectait pas le principe du droit au séjour tiré de la scolarisation d'un enfant[80].

Ainsi, ce droit de séjour n'est pas soumis aux conditions prévues par la directive n° 2004/38, et notamment à celles de disposer d'une assurance maladie complète et de ressources suffisantes afin de ne pas constituer une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

À la lecture de la jurisprudence de la Cour, il apparaît que le droit au séjour des enfants scolarisés et des parents qui en assurent la garde doit répondre aux seules conditions suivantes :

- Un des parents doit être citoyen de l'Union européenne et exercer ou avoir exercé une activité salariée dans l'État membre d'accueil ;
- L'enfant, qu'il soit ou non ressortissant de l'Union, doit s'être établi sur le territoire de l'État membre d'accueil avec son parent ressortissant de l'Union au moment où celui-ci avait la qualité de travailleur dans cet État ;
- L'enfant doit toujours résider dans l'État membre d'accueil et y avoir entamé ou y poursuivre une scolarité ;
- Le parent ressortissant ou non de l'Union, qui revendique le droit au séjour dérivé – qui n'est pas nécessairement celui qui a eu la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union – doit assurer la garde effective de l'enfant.

Si ces conditions sont réunies, le droit au séjour dérivé dont bénéficie le ou les parents de l'enfant scolarisé prend fin à sa majorité, sauf à démontrer que l'enfant continue d'avoir besoin de la présence ou des soins de son parent afin de poursuivre sa scolarité.

Reprenant le raisonnement de la CJUE, les juridictions administratives françaises ont également reconnu le droit au séjour du parent de l'enfant scolarisé[81].

Bien que ne s'étant jamais prononcé sur l'application de ce fondement du droit au séjour par les caisses de protection sociale, le Défenseur des droits l'a indiqué dans deux décisions[82] portant observations sur un litige opposant un ressortissant italien à la préfecture. Les positions adoptées par le tribunal administratif de Grenoble[83] et la cour d'administrative de Lyon[84] à l'occasion de ce litige ont vocation à s'appliquer à toute autorité chargée de statuer sur le droit au séjour des ressortissants européens et aux membres de leur famille.

RECOMMANDATION 13

La Défenseure des droits recommande aux autorités compétentes de procéder au rappel, à la clarification et à la publication de l'ensemble des règles relatives au droit au séjour des ressortissants européens à l'attention de toutes les caisses amenées à examiner cette condition qui subordonne l'accès à la plupart des prestations. Elle réitère par ailleurs sa recommandation de procéder à la publication systématique de circulaires et lettres réseaux qui précisent les modalités d'application de ces règles.

4· PROPOS À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE ET INCITATION À LA DISCRIMINATION

Exposés à de multiples discriminations, les personnes Roms constituent la minorité concentrant le plus d'opinions négatives de la part de la population française[85].

RECOMMANDATION 14

Les études, rapports et avis du Défenseur des droits font état d'un continuum entre la parole raciste à l'égard des personnes Roms et les comportements à caractère discriminatoire qu'ils ont à subir.

La Défenseure s'engage à apporter sa contribution à l'élaboration des outils et campagnes de communication qui seraient réalisés par la DIHAL, la DILCRAH et la CNCDH afin de lutter contre le propos et actes relevant de l'antitziganisme pour les aspects relevant de ses domaines de compétence. Des actions coordonnées et ambitieuses de la part des institutions, élaborées et mises en œuvre avec les associations, sont nécessaires pour lutter contre les préjugés à l'égard des personnes Roms.

CONCLUSION

La présente contribution sera transmise à la DIHAL afin d'alimenter la stratégie nationale **sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms** qui devrait être finalisée avant la fin de l'année 2021.

NOTES

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319(01)&from=EN.

[2] Voir l'article 16 en lien avec le considérant 31, de la Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte), qui prévoit que les États membres prennent « *les mesures qu'ils jugent nécessaires et appropriées afin de garantir l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine pour les groupes vulnérables et marginalisés* ».

[3] Instruction du 25 janvier 2018 sur la résorption des bidonvilles : où en est-on 3 ans après ? | idealCO.

[4] 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 », Juin 2013.

[5] Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », Octobre 2015 ; « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », Décembre 2018.

[6] Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », Mai 2016.

[7] Défenseur des droits, « Consultation citoyenne sur les discriminations : Recommandations et propositions du Défenseur des droits », Juin 2021.

[8] DIHAL, « Résorption des bidonvilles : Point d'étape », 2021.

[9] Voir CEDS, « Conclusions 2019 – France », Mars 2020 ; CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, n°119/2015, 5 décembre 2017 ; CEDS, *Médecins du Monde international c. France*, n°67/2011, 11 septembre 2012 ; CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France*, n°64/2011, 24 janvier 2012.

[10] Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », Octobre 2015 ; « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », Décembre 2018.

[11] CE, réf., 10 février 2012, n° 356456, *Fofana c. Ministre des solidarités et de la cohésion sociale*.

[12] Cf. CE, 4 juillet 2013, n° 369750 ; CE, 21 juillet 2017, n° 412666.

[13] Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », Mai 2016.

[14] Défenseur des droits, « Droits de l'enfant en 2017 : Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant ».

[15] Décision n°2018-23 du 18 janvier 2018.

[16] Décisions n°2018-72 du 31 janvier 2018 et 2019-259 du 14 octobre 2019.

[17] 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.

[18] CEDH, *Winterstein c. France*, n°27013/07, 17 octobre 2013 ; *Hirtu et autres c. France*, n°24720/13, 14 mai 2020.

[19] CEDS, *Médecins du Monde-International c. France*, n°67/2011, 11 septembre 2012 ; CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, n°119/2015, 5 décembre 2017.

[20] Décision MLD-MDE-MSP-MDS-2014-111 du 1er septembre 2014 relative à la conformité des conditions d'évacuation d'un campement avec les articles 3, 8 et 13 de la CEDH.

[21] Décision MSP-MLD-MDE-2016-184 du 13 juillet 2016 relative à une tierce intervention concernant la situation des familles Rom vivant dans les bidonvilles devant le CEDS.

[22] CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, n°119/2015, 5 décembre 2017.

[23] Pour les associations consultées par la Défenseure des droits, si l'instruction constitue bien un changement de paradigme, notamment en insistant sur la mise en place de projet de résorption dès l'installation d'un bidonville, elle est pour le moment appliquée très différemment sur les territoires, et souffre de son caractère non-contraignant, laissant une large place à la volonté des préfets.

[24] Selon les chiffres de la DIHAL 19 en 2019 et 17 en 2020.

[25] DIHAL, « Instruction du 25 janvier 2018 sur la résorption des bidonvilles : où en est-on 3 ans après ? », 31 mai 2021.

[26] Défenseur des droits, « Consultation citoyenne sur les discriminations : Recommandations et propositions du Défenseur des droits », Juin 2021.

[27] Voir Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », Décembre 2018 (p. 55).

[28] Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, « 1er novembre 2019 – 31 octobre 2020 : Note détaillée », 2021.

[29] Décision 2018-014 du 8 mars 2018 relative à l'évacuation d'un squat en dehors de tout cadre légal et usage de la force de manière non nécessaire et disproportionnée ; Décision 2018-286 du 7 décembre 2018 relative à l'évacuation d'un squat en dehors de tout cadre légal.

[30] Décision 2017-189 du 6 juin 2017 relative à une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain.

[31] Décision 2019-040 du 6 février 2019 relative à une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain soumise au juge des référés du Conseil d'État.

[32] JORF n°0034 du 10 février 2015.

[33] Décision 2020-222 du 9 novembre 2020 relative à la présentation d'observations devant le Conseil constitutionnel, portant sur la loi d'accélération et de simplification de l'action publique, votée par l'Assemblée nationale le 28 octobre 2020.

[34] 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.

[35] Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, « 1er novembre 2019 – 31 octobre 2020 : Note détaillée », 2021.

[36] Décision 2018-014 du 8 mars 2018 relative à l'évacuation d'un squat en dehors de tout cadre légal et usage de la force de manière non nécessaire et disproportionnée ; Décision 2018-286 du 7 décembre 2018 relative à l'évacuation d'un squat en dehors de tout cadre légal.

[37] Décision MDS-2015-288 du 25 novembre 2015 relative aux restrictions à la liberté d'aller et venir de familles Roms qui venaient d'être expulsées d'un campement illicite.

[38] Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », Octobre 2015 ; « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », Décembre 2018.

[39] Décision 2017-305 du 28 novembre 2017 relative à aux refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile par un centre communal d'action sociale ou un organisme agréé.

[40] Décision 2017-275 du 18 octobre 2017 relative à un refus de domiciliation en CCAS opposés à des habitants de bidonville.

[41] Les saisines du Défenseur des droits concernent quasi-exclusivement l'école primaire s'agissant de cette population.

[42] Décret n°2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article L. 131-6 du Code de l'éducation.

[43] Or les associations observent que certaines mairies n'acceptent pas les attestations rédigées sur l'honneur par les parents, et exigent une domiciliation ou une attestation « officielle » (du CCAS, 115, facture d'eau ou d'électricité, quittance de loyer, etc.).

[44] Voir Décision n°2016-154 du 31 mai 2016 devant la Cour d'appel de Paris ; Décision n°2019-111 du 25 juillet 2019 devant la Cour administrative d'appel de Versailles.

[45] Cour de Cassation, 23 janvier 2018 n°17-81 369.

[46] Décision n°2018-232 du 12 octobre 2018 devant la Cour d'appel de Versailles.

[47] Cour d'appel de Versailles, 19 juin 2019, N°18/01049.

[48] Décision 2018-005 du 25 janvier 2018 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie à des enfants Roms.

[49] Décision 2018-221 du 12 octobre 2018 relative au refus de scolarisation d'un enfant au sein d'une école maternelle opposé par le maire au motif qu'une procédure d'expulsion du squat dans lequel il était domicilié avec sa famille était en cours.

[50] Par exemple, décision 2021-001 du 21 janvier 2021 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie pour une famille résidant dans un bidonville.

[51] FRA, « Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities », 15 juin 2020.

[52] FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.

[53] Décision 2018-005 du 25 janvier 2018 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie à des enfants roms.

[54] Décision MSP-MLD-MDE-2016-184 du 13 juillet 2016 relative à une tierce intervention concernant la situation des familles Rom vivant dans les bidonvilles devant le CEDS.

[55] Défenseur des droits, « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer », 2019.

[56] FRA, « Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities », 15 juin 2020.

[57] Défenseur des droits, « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer », 2019.

[58] Défenseur des droits, « Fiche pratique à destination des professionnels de santé : Les refus de soins », 2018 ; Défenseur des droits, « Agir contre les refus de soins », Décembre 2018.

[59] https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports-annuels/2017/11/rapport-annuel-2017-consacre-aux-droits-de-lenfant-au-miroir-de-la (p.60).

[60] Voir notamment la présentation de la HAS : https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2017-10/la_mediation_en_sante_pour_les_personnes_eloignees_des_systemes_de_preve....pdf ; http://www.mediation-sanitaire.org/wp-content/uploads/2017/01/Livret_daccueil_colloque.pdf.

[61] Voir *infra*.

[62] Voir la fiche 21 du site du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_fr.pdf (pp 3 -4).

[63] Voir la p 25 de la note : https://www.undocs.org/fr/A/75/148.

[64] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184&rid=1, article 16 : « (...) les États membres veillent à :
a) déterminer quelles sont les personnes qui n'ont pas accès ou qui n'ont qu'un accès limité aux eaux destinées à la consommation humaine, y compris les groupes vulnérables et marginalisés, et les raisons expliquant cet état de fait ;

b) évaluer les possibilités d'améliorer l'accès pour ces personnes ;
c) informer ces personnes des possibilités de connexion à un réseau de distribution ou d'autres moyens d'accès aux eaux destinées à la consommation humaine ;
d) et prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires et appropriées afin de garantir l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine pour les groupes vulnérables et marginalisés. (...) »

[65] Voir communication de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_429.

[66] CE, 15 décembre 2010, n° 323250.

[67] CE, 31 juillet 2017, n° 412125, 412171.

[68] FRA, « Coronavirus pandemic in the EU – Impact on Roma and Travellers communities », Bulletin #5, 2020.

[69] FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.

[70] Voir Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux », Décembre 2018, page 27 et suivantes.

[71] Dans l'arrêt *Dano* du 11 novembre 2014, la CJUE avait estimé que l'exclusion du bénéfice des prestations sociales des citoyens européens économiquement inactifs arrivant sur le territoire d'un autre État membre sans la volonté d'y trouver un emploi était conforme au droit de l'Union européenne. Près d'un an plus tard, dans l'arrêt *Alimanovic* du 15 septembre 2015, la Cour a étendu cette possibilité de restriction des bénéficiaires des prestations sociales aux citoyens européens s'étant rendus sur le territoire d'un État membre en tant que demandeurs d'emploi et qui y ont déjà travaillé pendant une certaine période, puisque ne bénéficient de l'égalité de traitement quant à l'accès aux prestations sociales, au même titre que les nationaux, que les citoyens de l'Union qui remplissent les conditions d'un séjour légal prévues par la directive 2004/38 (d'une part, disposer d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil, et d'autre part, bénéficier de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale). Ainsi, au titre de ces deux arrêts, le seul statut de citoyen de l'Union européenne ne suffit plus pour bénéficier de l'égalité de traitement dans l'État membre d'accueil (contrairement à la jurisprudence antérieure de la Cour, selon laquelle elle estimait que « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique* », CJCE, Grzelczyk, aff. C-184/99, 20 septembre 2001, point 31 ; voir aussi CJCE, Martinez Sala, aff. C-85/96, 12 mai 1998 ; CJCE, Trojani, aff. C-456/02, 7 septembre 2004 ; CJCE, Bidar, aff. C-209/03, 15 mars 2005. Dans ce sens, plus récemment, la Cour a estimé que l'affiliation au système public d'assurance maladie d'un État membre pouvait être restreinte pour les citoyens européens inactifs, et conditionnée aux exigences de la directive 2004/38, afin que ceux-ci ne deviennent une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'État membre d'accueil (CJUE, aff. C-535/19, 15 juillet 2021). Dans une telle situation, un citoyen européen peut alors se voir refuser l'accès au système de soins médicaux financés par l'État tant dans leur pays d'accueil que dans leur pays d'origine, se trouvant alors privé d'accès à une telle protection.

[72] Directive 2004/38 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.

[73] Les associations consultées par le Défenseur des droits observent néanmoins la notification d'obligations de quitter le territoire à des personnes d'origine Rom, réelle ou supposée, effectuée au terme d'une interprétation de la menace à l'ordre public très extensive et non conforme à la jurisprudence en vigueur (personnes non encore condamnées ou condamnées il y a plusieurs années, sans récidive). La contestation de ces décisions s'avère très difficile du fait du délai de recours extrêmement court qui s'applique (48h).

[74] Avis 16-02 du 15 janvier 2016.

[75] CE, 1er octobre 2014, n°365054.

[76] Décision n°2019-031 relative au refus de RSA opposé à un ressortissant espagnol, fondé sur une interprétation erronée des règles régissant le droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne.

[77] CE, 18 février 2019, n°417021.

[78] Décision n°2019-293 relative à l'appréciation et au contrôle par les CAF du droit au séjour permanent des ressortissants de l'Union européenne.

[79] CJUE, *Baumbast, aff.* C-413/99, 17 septembre 2002.

[80] CJUE, *Ibrahim*, aff. C-310/08 et *Teixera, aff.* C-480/08, 23 février 2010.

[81] Voir notamment CAA Douai, 13 novembre 2013, n°13DA00515.

[82] Décision 2018-177 du 19 juin 2018 relative au droit au séjour d'un ressortissant italien dont les enfants sont scolarisés en France ; Décision 2019-280 du 6 novembre 2019 relative au droit au séjour d'un ressortissant italien ancien travailleur dont les enfants sont scolarisés en France.

[83] TA de Grenoble, 31 décembre 2019, n°1900683-1900687.

[84] CAA de Lyon, 10 juillet 2018, n°17LY03759.

[85] Voir à ce titre : CNCDH, « Rapport 2020 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », juillet 2021.

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 12-2021 | Défenseur des droits