



« Situation et enjeux des Roms migrants à Nantes Métropole »

Jérôme RICHARD – 30 juin 2008

Document préparé par M. Jérôme RICHARD suite à la demande du Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage (MG-S-ROM) lors de sa 25^e réunion (Strasbourg, 3-4 avril 2008)

Les opinions et les informations exposées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement la politique et la position du Conseil de l'Europe.

Sommaire

Introduction	5
Eléments géographique et historique	5
Phénomène migratoire et concept de discrimination	6
Eléments de politique publique de Nantes Métropole	7
Organisation et contexte de la mission « Accueil des populations Roms »	10
I / Séjour, circulation et stationnement.....	12
II / Eau, santé.....	15
Eau /	15
Santé /	16
III / Logement.....	18
IV / Education	20
V / Emploi et formation	22
Conclusion.....	25

Introduction

« Chacun sait ce que signifie le mot « société », chacun croit du moins le savoir. On se transmet ce mot de l'un à l'autre, comme une pièce de monnaie dont on n'aurait plus besoin de vérifier la valeur. Lorsqu'un tel dit « société » et qu'un tel autre l'entend le dire, les deux se comprennent sans difficulté. Mais nous comprenons-nous vraiment ? »

Norbert ELIAS, *La société des individus*, 1987.

Éléments géographique et historique

La ville de Nantes est située dans l'Ouest de la France sur le fleuve de La Loire à une cinquantaine de kilomètres de l'Océan Atlantique. La Communauté Urbaine de Nantes Métropole est un regroupement administratif autonome de vingt-quatre communes créé en 2001 (superficie 525 km² - 600.000 habitants). Cette agglomération connaît depuis les années 2000, comme la plupart des grandes métropoles de France et « d'Europe de l'Ouest », des arrivées de Roms migrants en provenance de l'Est du continent. Aujourd'hui quelques 500 individus sont présents sur l'agglomération nantaise.

Inutile ici de reprendre les processus historique et sociologique liés à cette migration tant ils ont été décrits et analysés. Les événements liés à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le partage de l'Europe, la chute du mur de Berlin, l'ouverture des frontières et la reconstruction des Etats-Nations de l'ex-bloc de l'Est dans la perspective d'adhésion à l'Union européenne, nous donnent à penser l'oubli dans lequel sont tombés certains groupes sociaux reconnus aujourd'hui comme des minorités nationales et qui peuvent à nouveau traverser des frontières longtemps fermées.

Les Roms de Roumanie en font partie. Ceux présents sur Nantes depuis quelques années déjà (ou depuis quelques mois pour les plus récents) viennent principalement de la région d'Olténie et des environs de Drobeta-Turnu-Severin, la ville portuaire sur le Danube (sud-ouest en frontière serbe). Quelques familles du Kosovo ont été identifiées mais le « circuit » institutionnel qui leur est proposé (l'asile au principal) est différent de celui des Roumains. Les Roms migrants, dont il est question dans la politique publique décrite par la suite, sont ressortissants roumains et européens depuis le 1er janvier 2007.

Phénomène migratoire et concept de discrimination

La migration devient un problème pour les collectivités territoriales et les Etats dès que sa manifestation vient heurter l'environnement social et politique des citoyens peu éduqués pour comprendre un phénomène migratoire visible qui interroge l'organisation de la cité (développement des bidonvilles). Pourtant des moyens intellectuels, humains et financiers existent pour anticiper. L'administration locale cherche pourtant en vain dans des cadres déjà établis des réponses rapides. L'absence de cadre préformé pour répondre à la situation suffit alors à formuler une incompétence. Se déclarer incompétent écarte l'interrogation sur le fond et donc l'action.

Refuser d'agir alors que la compétence existe s'analyse clairement comme une discrimination [sur ce point la HALDE relève la discrimination manifeste d'un maire d'une commune française pour avoir refusé d'inscrire des enfants de la communauté des Gens du voyage de passage sur le territoire communal - Délibération n°2007-30 du 12 février 2007].

Mais refuser d'agir en se fondant sur l'incompétence paraît plus subtil et même logique toutefois la discrimination est alors elle aussi plus subtile. Il nous faut donc préciser la notion de discrimination qui servira de fil conducteur dans le présent rapport.

Le concept de discrimination peut se définir de deux façons.

Soit il est entendu comme l'oppression systématique d'un groupe social sur un autre ; il s'agit dans ce cas de l'expression politique d'une idéologie totalitaire dont on connaît les dérives. Bien que la maîtrise des symptômes semble parfois délicate encore aujourd'hui au regard des réactions populistes à l'encontre des Roms migrants en Europe (se reporter aux événements italiens depuis 2007 et l'amalgame fait entre Roms migrants roumains et minorités italiennes roms et sintés).

Soit il est entendu comme la dérive systémique d'un groupe social dominant qui s'attache à des normes et des principes pour fonder la dignité de sa civilisation par opposition à la « barbarie ». Dignité heurtée dès lors qu'une situation (la présence du « barbare », l'étranger au sens étymologique) dérange la « tranquillité publique ». Une situation résolue par une action de sécurité de police ; expulsions des terrains pour stationnement illégal,

éloignement des individus par des procédures administratives ou judiciaires, rapatriement volontaire (sans entrer ici dans le débat sur ce qui fonde la volonté individuelle).

C'est évidemment la deuxième définition qui sera retenue pour développer la suite du propos. Des violences volontaires existent mais il est mis l'accent sur le fait que trop souvent c'est l'ignorance et les préjugés qui fondent le basculement d'une société dans la discrimination organisée légalement. Le Conseil de l'Europe en participant à la campagne « *Dosta ! Assez ! Dépassons les préjugés, allons à la rencontre des Roms* » porte bien cette perspective de travailler sur la nécessaire pédagogie d'aller à la rencontre de « l'autre » pour abandonner sa propre peur qui fonde le rejet, la discrimination et son habitude au point qu'elle en deviendrait collectivement constitutive d'un point de vue politique et social.

La discrimination comme dérive systémique est complexe à mettre à jour car elle oblige une société démocratique fondée sur des valeurs respectueuses des droits humains de s'interroger sans cesse sur ce qui fait société. C'est pourquoi il semble déjà que l'action publique locale donne une dimension propice à une adaptation rapide dans un monde ouvert.

Enfin, il faut avoir en tête le concept de non-discrimination comme droit fondamental. Ce principe fondamental qui fait l'objet du Protocole n° 12 de la Convention européenne des Droits de l'Homme engage donc les Etats à prendre les mesures « *afin de promouvoir l'égalité pleine et effective* » des droits et libertés fondamentaux. Cette notion guide la possibilité d'imaginer un consensus politique. Même si il faut souligner le carcan étatique (principe de souveraineté) qui se heurte à l'émergence d'un espace mutualisé régional (Union Européenne) ; concernant la migration des Roms ceci est manifeste.

Eléments de politique publique de Nantes Métropole

Les communes de l'agglomération, confrontées à des « *installations sauvages* » (vocabulaire utilisé par les acteurs publics jusqu'à la fin 2007 et remplacé en 2008 par « *sites diffus* » ; l'évolution sémantique est un marqueur important) depuis le début des années 2000 et plus intensément depuis 2004 (ce qui correspond à la période de préadhésion de la Roumanie à l'Union Européenne), avaient pris comme réflexe de traiter la question sous l'angle de la sécurité publique. Des expulsions de terrains, où stationnaient illégalement des

familles de Roms roumains (dont les associations et les services administratifs savaient l'infortune) étaient pratiquées en fonction des réactions des habitants ou des propriétaires (parfois une commune) et de la disponibilité de la police.

En 2005, la ville de Nantes engage un travail avec la société civile locale pour organiser une alternative aux expulsions. Un terrain de la ville est mis à la disposition de 18 familles (environ 80 personnes). Des mobil homes sont installés et alimentés en eau courante et électricité. Une association engagée sur le droit au logement devient gestionnaire technique moyennant une subvention versée par le Centre Communal d'Action Sociale. Les familles bénéficient de l'accompagnement social de droit commun (Travailleurs sociaux du Conseil Général - département 44). La ville a, à l'époque, la volonté ferme de limiter strictement cet accueil exceptionnel à ces 18 familles. Aucune politique spécifique d'accompagnement n'est mise en œuvre (on pense alors que la situation est « stable »). Ce site existe dans la même configuration aujourd'hui mais les acteurs sont associés à la mission qui s'est ouverte en 2007 et participent donc au projet soutenu par Nantes Métropole.

Durant l'année 2006, de nouvelles arrivées deviennent visibles aux abords du centre-ville (activités de mendicité et récupération des déchets) et des stationnements illicites prennent la forme de bidonvilles. La demande légitime d'une « *libération de l'emprise d'une propriété foncière occupée sans droits ni titres* » (formulation juridique explicite pour énoncer l'exercice du droit de propriété - il est aussi un droit fondamental dans nos sociétés démocratiques) permet d'agir avec une compétence reconnue.

Déclarer son incompétence pour apporter une réponse au problème global de fond (accès à l'eau, au logement, au travail,...) permet de mettre à jour la discrimination structurelle. Car il est évident que la question du logement « *a bien d'autres ramifications (...)* *économie, éducation, ...* » qu'il faudrait prendre en compte (voir sur ce point la Recommandation Rec. (2005)⁴ du Comité des Ministres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe).

Ainsi, la gestion des migrations est une prérogative régaliennne. C'est donc l'Etat qui est compétent pour contrôler des frontières et régler (par régularisation du séjour ou expulsion) les flux des étrangers. Les collectivités locales organisent l'accès (légalement prévu) des étrangers aux droits et aux services par définition en situation de séjour régulier

(toutefois le droit français permet en matière de santé et d'éducation une prise en charge quelque soit la situation du séjour). La collectivité locale a tendance à limiter l'approche au regard d'un stationnement illégal qui viole la propriété d'autrui et demandera à l'autorité de l'Etat de mettre les gens dans la rue. Si des situations de séjour irrégulier sont découvertes celles-ci regardent les services de l'Etat.

Dès lors que le droit européen facilite le passage des frontières pour les personnes physiques, il était logique qu'un certain nombre d'individus et de groupes sociaux tentent une migration dans un espace ouvert. Une migration « subie » que les collectivités locales et les Etats dénoncent souvent par manque de prospective et d'anticipation ; depuis les années 1990 il était pourtant possible d'imaginer ce qui allait se passer.

Fin 2006, suite aux expulsions répétées (les familles se déplaçant de quelques centaines de mètres), un bidonville va se développer (jusqu'à 350 personnes - 55 familles à la fin de l'été) sur un terrain en friche situé à moins de 3 kilomètres du centre ville (propriété Nantes Métropole). L'association qui gère le site de la ville de Nantes depuis 2005 sera conventionnée (au regard de sa connaissance du public) dès le 15 février 2007 pour réguler le bidonville et limiter sa croissance (un point d'eau potable, 2 douches et 4 toilettes sont posés pour pallier à un minimum d'hygiène - des bennes à ordures sont installées). Parallèlement un bidonville est connu depuis 2002 sur un terrain appartenant au Conseil Général (le département français 44) sur lequel vivent environ 50 personnes (10 familles) à la sortie d'une petite commune de l'agglomération.

Les Présidents de Nantes Métropole et du Conseil Général décidèrent donc de mutualiser leurs efforts par accord politique. Début avril 2007 une mission s'ouvre à Nantes Métropole à la Direction du Développement International. L'objectif premier de la mission se posait comme une question : que faire ? Il fallait rassurer la population voisine du bidonville sur les activités des Roms et l'inactivité des collectivités publiques (Etat compris) pour « régler le problème ».

Des feux de déchets électriques et autres pour récupérer les métaux, des cochons égorgés et grillés sur site, étaient des activités étonnantes (sinon « barbares ») pour le voisinage. Mais les réactions trahissaient une attente : la disparition du bidonville sans jamais s'avouer qu'on aurait préféré que « ces gens » n'existent pas.

Organisation et contexte de la mission « Accueil des populations Roms »

La mission ouverte depuis avril 2007 s'est inscrite dans une démarche qui s'articule autour de trois échelles en impliquant la population concernée :

- Une échelle locale pour proposer une alternative aux bidonvilles - ce qui aboutit à des sites temporaires de séjour et un accompagnement social des familles.

- Une échelle nationale pour travailler avec les services des Etats parties (ministères, ambassades, Préfectures) et les autres collectivités locales.

- Une échelle européenne et internationale pour donner du sens et une légitimité à l'action locale (une échelle qualifiée de supranationale car ceci nous permet aujourd'hui de consolider la politique autour des droits et libertés fondamentaux.

Précisons ici que la mission a été initiée et est toujours soutenue par un élu conseiller communautaire de Nantes Métropole, devenu député de la République française en juin 2007.

Il existe donc à ce jour trois terrains administrés conjointement par Nantes Métropole, le Conseil Général et la Ville de Nantes. La dénomination administrative retenue étant « **site temporaire de séjour** » ; il s'agit à la fois de se rapprocher du droit européen au séjour et d'affirmer la volonté que ces « campements » n'ont qu'une vocation pragmatique de gérer l'urgence sociale.

Les Roms migrants sont confrontés à des problèmes d'accès à l'eau et à la santé, au logement, à l'éducation, à l'emploi et à la formation... Tous ces accès entièrement conditionnés par la question sensible du droit au séjour (ou d'un « droit de cité »). Toutefois la volonté politique exprimée à Nantes Métropole semble avoir permis de démontrer que c'est l'accès aux besoins fondamentaux qui va obliger une nouvelle approche structurelle dans l'accompagnement des Roms migrants.

Aujourd'hui, environ 330 personnes sont accueillies sur 3 sites temporaires de séjour et environ 200 personnes stationnent irrégulièrement encore sur des « sites diffus ».

Configuration des 3 sites administrés sur l'agglomération nantaise :

Site Temporaire de Séjour	Date de création	Nombre de personnes et de familles	Les propriétaires des terrains	Les gestionnaires	Les financeurs et l'implication politique
« Sainte-Luce » Nantes Est	2005	Environ 80 pour 18 familles	Ville de Nantes	Association « Une famille Un Toit » pour 35 k€ annuel	Centre Communal d'Action Sociale Ville de Nantes
« Cheviré » Nantes Ouest	2007	Environ 200 pour 40 familles	Nantes Métropole	Service « ActaRom » pour 11 k€ mensuel / trois travailleurs sociaux à temps plein et Comités de suivis CG	CG 44 pour le travail social dont ActaRom /
« Sorinières » Nantes Sud		Environ 50 pour 10 familles	Conseil Général (CG 44)	300 k€ investissement fonctionnement avec des services Nantes Métropole mobilisés et un chef de projet à temps plein	Nantes Métropole pour la gestion technique et la prospective européenne

Une participation forfaitaire familiale de 30 € mensuel est demandée.

I / Séjour, circulation et stationnement

La problématique du stationnement se heurte à la liberté d'aller et venir (une circulation) sur un territoire donné. La question du séjour implique au niveau européen une liberté de circulation transfrontalière.

Le stationnement n'est possible que sur des terrains prévus à cet effet (aires d'autoroutes, camping, parking, hôtel, ...) et devient de facto illégal si l'occupation s'effectue sans droits ni titres. Le titulaire du droit de propriété (qui peut être une personne morale publique) est légitime dans son action pour faire cesser l'emprise. Notons que les aires d'accueil des Gens du voyage sont réservées aux Roms de nationalité française.

Le séjour implique une question d'identité car il s'agit d'être légalement admis sur un territoire national autre que le sien.

Le stationnement et le séjour peuvent également se cumuler (c'est souvent le cas des Roms migrants) ce qui complique la situation.

La Directive 2004/38 CE énonce les conditions du droit au séjour. Ces dispositions ont été reprises dans une Circulaire ministérielle du 22 décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement roumains et bulgares. Si cette circulaire vient de faire l'objet d'une annulation partielle pour incompétence (Conseil d'Etat, 19 mai 2008, n°305670, « SOS Racisme » - pour faire du niveau de ressources du ressortissant un élément légal d'appréciation de son droit à séjour), la loi de mars 2007 et le Décret 2007-371 du 21 mars 2007 viennent rétablir cette anticipation pour contrôler un certain nombre de migrants.

Ce sont les articles L121-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers qui énoncent clairement les conditions du droit au séjour en France pour les ressortissants communautaires.

En substance le séjour est régulier :

- si le séjour dure moins de 3 mois : il faudra cumuler une sécurité sociale nationale d'origine et des ressources propres

- si le séjour dure plus de 3 mois : il faudra être en situation d'emploi, d'étude, de formation et dans tous les cas ne pas devenir « *une charge déraisonnable pour le système social d'accueil* » (termes de la loi).

Le séjour est régulier sauf si la présence du citoyen communautaire représente une menace pour l'ordre public.

La notion d'ordre public doit s'entendre dans une dimension communautaire ; c'est-à-dire pour des faits révélés menaçant gravement l'ordre politique et autorisant des mesures (y compris préventives) nécessaires pour préserver toute société démocratique (terrorisme, criminalité organisée au principal).

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH France) « *recommande le respect de la liberté de circulation des Roms migrants ressortissants d'un pays adhérent à l'Union européenne et un examen individuel approfondi avant une éventuelle mesure d'expulsion du territoire* » (Etude et propositions sur la situation des Roms et des Gens du voyage en France - CNCDDH texte adopté en assemblée plénière le 7 février 2008 p.42).

Cette notion d'ordre public est appréciée plus largement par une police ou une gendarmerie nationales lorsque les populations visées sont insaisissables. La précarité des bidonvilles facilite l'exploitation des familles fragiles par les mafias locales françaises et roumaines (qui ne relève pas toujours du fantasme organisé). Une économie parallèle se met en place. L'action de sécurité publique ne fera pas dans le détail et les procédures pénales permettent des actions très larges. Le filtre de l'ordre public permet donc très souvent d'écarter des personnes qui demandent pourtant un accès à la société « normale ».

Les sites temporaires de séjour administrés cassent cette dynamique de l'exclusion. Les familles bénéficient de la fiction juridique d'un retour au pays d'origine :

- 1°) en toute logique le Rom migrant ne peut circuler librement plus de 3 mois (comme tout citoyen européen) ; il doit avoir des ressources propres et une sécurité sociale nationale ; au-delà c'est l'emploi qui donne droit au séjour.

- 2°) constat que l'individu en question rentre rarement dans ce processus étant souvent au départ démunis d'accès à la couverture maladie et à des ressources suffisantes.

- 3°) accord avec la Préfecture sur la fiction d'un retour tous les 3 mois pour que le Rom puisse rester sur le site temporaire de séjour le temps qu'on l'accompagne à construire des droits sociaux et économiques suffisants pour devenir autonome ici en France ou Roumanie car il demeure libre de quitter son pays et d'y revenir.

Les Roms présents sur les sites administrés ne sont donc plus inquiétés sur la question d'un séjour au-delà de 3 mois et de se voir notifier une Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF) au motif d'être une « *charge déraisonnable* » pour le système social d'accueil. Précisons que l'OQTF est délivré en énonçant les articles 5 (relatif au Droit à liberté et à la sûreté et privations légales) et 8 (relatif au Droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Notons que les retours volontaires organisés par l'Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations (France) avec les perspectives d'aides financières à l'arrivée (environ 300 euros par adulte et 150 euros par enfant) et de l'accompagnement au projet économique dans le pays d'origine ne donnent pas vraiment satisfaction. En effet, d'une part cela encourage certaines personnes à trouver ici un gain rapide sans réelle contrepartie et la liberté de circulation permet de repartir aussitôt. D'autre part, l'Agence Nationale des Roms en Roumanie est rattaché au Ministère de l'Intérieur et ne dispose pas de fonds propres ce qui relativise l'autonomie du Secrétaire d'Etat (qui l'avoue lui-même lors de nos rencontres).

Revenons aux faits ; lors des déménagements des bidonvilles de Nantes Métropole, certaines personnes se sont volontairement écartées du processus d'accompagnement social proposé ; et aussi des individus connus des services de Gendarmerie nationale spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée (qui existe par ailleurs).

La charge déraisonnable tombe car la collectivité de Nantes Métropole (en accord avec la Préfecture) a raisonnablement fait le choix de l'accompagnement politique (au sens premier du terme). Et l'inclusion des familles dans la vie locale contribue à une reconnaissance sociale leur permettant de voir assurer leur propre sûreté. Le séjour devient un paramètre secondaire ce qui permet aux personnes de vivre plus dignement et leur permet déjà de se lancer dans une dynamique de projet individuel en France ou en Roumanie. A notre avis le codéveloppement commence là où sont arrivées les familles, pas dans un préalable éloignement.

II / Eau, santé

Eau

Sans eau potable la vie est impossible. L'accès à l'eau est donc fondamental. Au regard de la marchandisation croissante de cette denrée irremplaçable et devant l'absence d'un vrai statut international pour un service public universel de distribution, il faut gérer des situations de type crises humanitaires que l'on croit trop souvent réservées à des lointains conflits. Car la question de l'eau ouvre la problématique de l'assainissement qui aura une répercussion sur l'hygiène du groupe puis sur l'hygiène publique des habitants alentours.

En pratique, sur les terrains où les personnes stationnent sans droits ni titres, la recherche de l'eau potable (avec la recherche du bois, de la nourriture et des activités de subsistances) conditionne l'organisation de la journée. L'absence d'assainissement provoque très rapidement de l'indignation pour les voisins du bidonville et des difficultés sanitaires pour la population démunie.

A terme la collectivité publique est confrontée au principe de réalité. Sur les deux bidonvilles de 2007 (devenus les sites temporaires de séjour de Cheviré et Sorinières) pris en compte par Nantes Métropole, un accès à l'eau potable et des sanitaires sont installés en urgence.

Une fois la décision prise de construire les sites temporaires de séjour il fallait inventer une norme pour l'accès à l'eau en fonction d'éléments extérieurs pour le moins étonnant.

En effet, ce sont les réactions des Gens du voyage français qui ont rendu impossible l'accès à l'eau de façon individuelle. Au regard de leurs propres conditions de vie sur les aires d'accueil que la loi française garantie mais dont l'application se fait parfois attendre, l'idée que les Roms migrants roumains soient mieux lotis qu'eux a provoqué de fortes tensions et même des violences intercommunautaires qu'il a fallu contenir.

Le standard adopté est celui de l'installation collective de 1wc et 1 douche pour 10 personnes les blocs sanitaires des hommes et des femmes étant distincts.

Il est utile de s'interroger sur l'organisation de nos espaces urbains publics desquels disparaissent les accès gratuits à l'eau potable et aux toilettes. Au final si la France a entamé la mise en place de son réseau d'eau potable depuis un siècle, constatons que l'accès à ce réseau est conditionné au logement légal digne et salubre ; ce qui dans un bidonville et pour une population étrangère fragilisée est un non sens.

Santé

Au-delà de la question de l'hygiène (corporelle, assainissement des eaux usées), la problématique de la santé pour les Roms migrants soulève deux questions. D'une part, pour certaines personnes l'état de santé au départ est l'objet même de la migration pour venir se faire soigner en France. D'autre part, pour les personnes présentes c'est la possibilité d'accéder à des soins qui soulèvent des difficultés. Environ 12% de la population adulte accompagnée souffre de handicap lourd ouvrant droit à l'allocation adulte handicapé (il s'agit d'un taux de handicap égal ou supérieur à 80% ou compris entre 50% et 69% avec impossibilité d'emploi). Pour comparatif la population française touchée par ce taux d'invalidité est comprise entre 1% et 2%.

Se saisir de toute la population à un moment et ne pas exiger de critères pour garantir une réussite au projet est un choix politique qu'il faut souligner et saluer.

Concernant le droit à la santé, les ressortissants communautaires (dont les Roms migrants roumains présents à Nantes) doivent être pris en charge par l'Etat social national (la Roumanie). Ainsi, l'accès aux soins est conditionné à la question du séjour conformément à la Directive 2004/38 CE du Parlement européen et du Conseil.

- le séjour est inférieur à 3 mois : nécessité d'être affilié par le régime de sécurité social roumain (en plus d'avoir des ressources suffisantes).

- le séjour est supérieur à 3 mois : il faut travailler pour « construire » des droits sociaux dans le pays d'accueil (ici la France) pour bénéficier au minimum de la Couverture Maladie Universelle (CMU - article L380-1 et suivants du Code de la sécurité sociale).

Dans les faits, nombre des Roms roumains sont arrivés avant l'entrée dans l'espace communautaire et certains « survivent » encore grâce à un droit à la santé particulier : l'Aide Médicale Etat (AME - article L251-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles).

L'AME est un dispositif réservé aux étrangers en situation irrégulière ; le fait que certains Roms roumains en bénéficient encore aujourd'hui démontre clairement que la reconnaissance de leur citoyenneté roumaine et européenne ne semble pas si simple. Ce droit s'ouvre soit exceptionnellement au regard de l'état de santé nécessitant une urgence soit lorsque au-delà de 3 mois de séjour ininterrompu, la personne n'a aucun droit à la santé ouvert.

Sur les sites administrés, l'amélioration générale de l'hygiène et l'accompagnement spécifique des familles permet d'améliorer sensiblement la santé. Notamment il est organisé des visites sur sites des assistantes sociales et des médecins du Conseil Général pour accompagner les femmes et la petite enfance. Les associations qui intervenaient dans l'urgence médicale reprennent des activités de prévention (hygiène, sexualité, accompagnement vers structures de droit commun - Centre Hospitalier Universitaire public / Médecins...). Enfin, les services sociaux du Conseil Général adaptent leurs services (groupe de travail et référents spécifiques) en fonction de la spécificité de la population rom qui relevait jusque ici d'un droit commun difficile d'accès au regard des procédures à suivre (rendez-vous en Centre Médical Social de quartier).

En matière de santé, aucun doute n'est permis sur le bien fondé d'une action concertée basée sur une discrimination positive que les sites administrés permettent. De plus, au nom du fameux droit commun, les mesures prises dans le cadre de la politique publique créent des précédents qui sont petit à petit mis en œuvre au profit des familles présentes sur les « sites diffus » (anciennement « sites sauvages » ; d'où le changement sémantique opéré depuis quelques mois par les services sociaux eux-mêmes).

III / Logement

La question du logement est en relation directe avec la santé des populations. Il faut distinguer le droit au domicile et le droit à la domiciliation.

Le droit à la domiciliation (article L264-1 et suivants Code de l'action sociale et des familles) permet aux personnes sans domicile fixe de bénéficier d'une adresse pour recevoir du courrier et effectuer des démarches administratives.

Le droit au domicile ou « droit au logement » est avant tout un objectif à valeur constitutionnelle (dans l'esprit il est reconnu comme moralement fondateur de la dignité de la personne humaine). Le droit au logement a été consacré par la Loi du 5 mars 2007 comme un droit opposable (reconnu par la justice française - Tribunal Administratif de Paris, Ordonnance référée, 20 mai 2008, n°0807829/9/1) mais le bénéficiaire de ce droit demeure le citoyen national. Ce citoyen détient juridiquement une « créance sociale » d'accéder au logement, une créance dont l'Etat français ici est débiteur au regard du contrat social. La France doit donc trouver des mesures pour garantir l'accès au logement de ces citoyens (faciliter le crédit immobilier est une mesure qui répond à cette injonction ; nous sommes loin de la réalité quotidienne de certaines populations).

Les centres d'hébergement d'urgence gérés par l'Etat ont pour obligation de « faire asile » pour la nuit à toute personne qui n'a pas où dormir quelque soit l'origine nationale et la régularité du séjour. Si en théorie il est possible de rester dans le foyer tant que le comportement n'est pas dangereux pour les autres, en réalité le nombre de places disponibles limite l'effectivité du droit.

Les Roms migrants peuvent donc obtenir une domiciliation (auprès d'associations spécialisées le plus souvent) mais ne peuvent exiger un toit en France et devraient en droit réclamer celui-ci dans le pays d'origine : la Roumanie (pour ceux présents à Nantes). Au regard de leur citoyenneté roumaine doublée par la citoyenneté européenne, les citoyens roumains ont passé un contrat social avec leur Etat. La Constitution roumaine prévoit que le droit international supplante le droit national tant que ce dernier n'est pas conforme aux exigences du premier. L'adhésion à l'Union européenne oblige donc la Roumanie à répondre

de ses dettes envers ses citoyens et ceux-ci doivent donc exiger leur créance de logement en Roumanie. D'un point de vue de la théorie juridique cela paraît limpide. N'oublions pas que pour mettre en œuvre des droits il faut aussi les connaître et savoir les mettre en œuvre.

Nantes Métropole a choisi en 2007 d'accompagner cette perspective. Le pragmatisme nous a conduit à héberger les personnes dans des mobil homes et des caravanes (problématiques de l'urgence et du fait que sur l'agglomération nantaise plusieurs milliers de dossiers de demandes de logements sociaux sont en cours - la durée moyenne d'obtention étant de 18 mois). Une protection juridique autour de ce lieu de vie mis à disposition par convention a été décidée.

Ainsi, les mobil homes ou caravanes (raccordement individuel à l'électricité) sont reconnues comme des domiciles permettant de fournir une domiciliation qui corresponde au lieu effectif de vie (l'adresse du site s'apparente à un espace résidentiel privé avec numéro de lot). L'intérêt est manifeste d'un point de vue des droits et libertés fondamentaux car ceci permet une protection procédurale accrue ; ceci oblige notamment les opérations de police à respecter le droit fondamental lié à la protection du domicile.

L'association ActaRom accompagne les familles individuellement dans un domicile qui est le leur (notion d'entretien et gestion de l'hébergement des personnes extérieures) pour envisager la possibilité d'intégrer un logement de droit commun à terme. A ce jour 4 familles sont relogés et 5 familles devraient suivre prochainement dans un dispositif d'accès au logement social (en parc public ou privé) soutenue par un mécanisme de bail glissant garantie par un fonds départemental d'aides au logement et mis en œuvre par des associations locales.

Nantes Métropole monte parallèlement une régie de recette administrative pour que la perception des loyers (30 euros mensuel) se fasse par le comptable public (Trésorerie municipale) pour impliquer structurellement la société d'accueil et responsabiliser les migrants. La gestion externalisée près d'une association (comme c'est le cas sur le site de Sainte-Luce depuis 2005) montre des limites puisque la collectivité est désintéressée et ne s'implique donc pas (sans compter que l'association qui gère les fonds se trouve dans la délicate position d'être à la fois ordonnateur et perceuteur du paiement).

IV / Education

La France consacre l'obligation scolaire des enfants (des deux sexes entre 6 et 16 ans - article 131-1 Code de l'éducation) présents sur le territoire national et quelque soit la situation au regard du séjour. La loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 précise que tout enfant dès l'âge de 3 ans doit pouvoir être accueilli dans une école maternelle, près de son domicile (d'où l'intérêt de la reconnaissance du domicile ci-dessus). La question de l'éducation est primordiale lorsque l'on sait que plus de 60% de la population accueillie à moins de 18 ans et parmi eux 50% moins de 10 ans.

Cette obligation de l'Etat est organisée par les communes. Dans l'agglomération nantaise ce processus fonctionne très bien pour les Roms migrants qui sont tous inscrits dans les écoles proches de leur domicile (pour les sites administrés) ou du lieu effectif de vie pour les stationnements non réglementaires. Toutes situations confondues, les enfants roms inscrits et/ou scolarisés sont environ 200 sur l'agglomération.

Dans les faits, vivre dans un bidonville crée des contraintes telles que la scolarisation est plus difficile à suivre. Les familles roms sont pourtant bien impliquées car elles ont compris l'intérêt de la scolarisation des garçons comme des filles (même si pour ces dernières souvent la maternité aux alentours de 14-15 ans stoppe cette perspective pour 3 d'entre elles à Nantes - ceci est notamment le fait de mariage précoce bien que cette tradition ait une nette tendance à diminuer sur les sites administrés).

Pour faciliter la réussite scolaire, Nantes Métropole fait mention, dans les conventions passées avec les familles de l'assiduité scolaire sous la responsabilité des parents comme un élément du « contrat social local ». La notion de « contrat social local » permet de résumer que dans ce projet est reconstruit un micro contrat social entre les familles qui ont acceptées d'être accompagnées et Nantes Métropole. Il s'agit bien d'un rapport politique qui oblige des droits et des devoirs de la part des deux parties.

Sur les sites administrés des mobil homes sont à la disposition des associations d'aide au soutien scolaire, des cours de français sont organisés avec les étudiants de Français Langues Etrangères de l'Université de Nantes. De plus, il est aisé de comprendre que la réussite scolaire passe aussi par la façon dont sont vécues les heures après l'école. Un

environnement chauffé, éclairé, protégé de l'incertitude du lendemain favorise nécessairement un climat favorable. Ceci est largement confirmé par les institutions scolaires et certains enfants progressent de façon impressionnante.

V / Emploi et formation

Pour un étranger, un emploi ne conditionne pas simplement les ressources économiques. Il est la seule entrée possible pour garantir une présence sur un territoire de façon durable.

L'accès à la formation est subordonné à la fabrication d'un droit à la formation qui est le corollaire de l'emploi occupé précédemment. En effet, la question du droit à la formation (en dehors de l'âge scolaire obligatoire) est conditionnée par le travail qui permet d'ouvrir des droits au chômage ou à la formation pour pouvoir se repositionner dans l'emploi. Il est donc en théorie impossible de se faire financer une formation lorsque l'on est « primo-arrivant ». Mais la pratique démontre l'intérêt de remettre en cause cette appréciation qui paraît logique.

La Roumanie est soumise à une période de 8 ans dite d'observation dans le cadre de son intégration économique dans l'Union européenne. Une période qui s'accélère plus rapidement que prévue au départ puisque aujourd'hui une liste de 150 métiers est ouverte aux ressortissants de ce pays (arrêté du 18 janvier 2008 - JORF n°0017 du 20 janvier 2008). Cette liste était au 1^{er} janvier 2007 limitée à 62 métiers devait durer 3 ans.

Rappelons la procédure : devant un contrat ou une promesse d'embauche, l'employeur prend contact avec la Direction du travail pour vérifier que le métier entre dans les dispositions transitoires (liste 150 métiers) ; la Direction du travail émet un avis favorable qui oblige la Préfecture (l'Etat) à délivrer une autorisation de séjour pour activité salarié (compétence liée). Schématiquement :

- Si le contrat est inférieur à 3 mois l'emploi n'est pas taxé et le séjour est accordé pour la durée du travail.

- Si le contrat est supérieur à 3 mois l'emploi est taxé en fonction de sa durée et ouvre des droits au séjour plus long.

Mais l'Etat reste maître sur le séjour dès lors qu'il considère que la présence constitue une menace pour l'ordre public. Malgré l'emploi la Préfecture peut donc éloigner ce ressortissant communautaire indésirable ou non « choisi ».

Toute la difficulté d'accéder à l'emploi se fait alors moins sur la réalité du marché du travail qui nécessite de la main d'œuvre (que les Roms savent honorer) que sur la politique publique nationale de favoriser l'accès de certaines catégories de personnes (les Roms) qui dès le départ semblent hors cadres et sont souvent analysés dans une politique nationale de sécurité comme devant relever de l'ordre public. Les préjugés (qui lient les Roms à l'insécurité) refont surface.

C'est bien l'organisation informelle (contacts politiques entre élus et cabinets des collectivités locales et de la Préfecture) puis formelle (avec les services de la Direction du Travail, de l'Agence Nationale Pour l'Emploi, les services de l'emploi Nantes Métropole) d'un certains nombre de réunions qui ont permis de mettre en place une procédure adaptée et accélérée pour lutter contre la discrimination structurelle manifeste que subissent les populations roms. Ceci notamment en faisant connaître le public et ses difficultés aux acteurs administratifs.

Un réseau se construit avec cette entrée spécifique des Roms migrants pour connecter la politique publique avec le monde économique local qui exprime des besoins insatisfaits. Cet accompagnement permet de reléguer la question du droit au séjour après le droit à l'emploi. Ainsi c'est la situation de l'emploi qui conditionne le droit au séjour et non l'inverse comme c'était l'habitude (stationnement illégal et économie illégale de subsistance ce qui conduit à criminaliser la pauvreté).

La Cour d'Appel Administrative de Bordeaux (CAA Bordeaux, 14 février 2008, n° 07BX00962 « Baranga ») énonce que les étrangers communautaires soumis à période transitoire (dont les Roms roumains) ne peuvent être éloigné du territoire français pour l'exercice d'activité professionnelle sans autorisation préalable.

En l'espèce un ressortissant roumain avait reconnu avoir travaillé comme maçon (métier ouvert dans la liste) mais sans autorisation préalable de la Direction du Travail ni évidemment de La Préfecture. Ce Roumain n'avait donc en théorie pas de droit au séjour pour activité salarié. La Cour décide néanmoins que ce motif ne peut fonder légalement un moyen de droit pour éloigner ce citoyen européen.

Une solution pragmatique au regard de l'intégration économique par l'emploi.

A ce jour les services sociaux et l'ensemble du dispositif ont facilité l'accès au travail d'une dizaine d'adultes avec des contrats à courte durée déterminée (15 jours) et plus long (6 mois). Des contrats à durée indéterminée sont en cours de négociation. Nous travaillons actuellement sur la possibilité d'accès à la formation rémunérée notamment des jeunes en plaidant auprès de la Préfecture pour obtenir des titres de séjour exceptionnels.

Conclusion

Le projet pilote mené à Nantes Métropole n'a donc aucune autre prétention que de chercher à présenter les enjeux pour déconstruire (et adapter à la réalité de terrain) les politiques publiques qui ont parfois tendance à rendre des populations plus problématiques encore qu'elles ne le sont au départ.

Il s'agit sans prétention de tenter d'envisager rationnellement et dans le respect du droit des perspectives alternatives au traitement sécuritaire du phénomène migratoire qui nous est promis et dont les Roms migrants sont souvent des victimes toutes désignées, préjugés obligent.

Dans un contexte de discriminations structurelles manifestes (il est peu de populations européennes autres que les Roms qui viennent s'entasser dans des bidonvilles à notre connaissance) il faut entamer une sorte de « lobbying pédagogique » pour faire comprendre aux acteurs publics et privés l'intérêt à agir en connaissance de cause.

Quelques éléments nous paraissent importants pour éclaircir la problématique générale de la discrimination.

En premier lieu, observer que c'est bien l'absence de connaissance du public (dans toutes ses dimensions), le préjugé individuel des agents publics et des autres citoyens qui fondent un terrain propice à traiter par la sécurité publique un problème qui relève d'autres leviers.

En deuxième lieu, il ne faut pas minimiser l'analyse d'un contexte politique et idéologique, médiatique et sociétal, qui favorise l'émergence d'une « frénésie sécuritaire ». Ceci pour répondre à l'angoisse d'un continent qui paradoxalement a vocation à faciliter les échanges et rapprocher les peuples dans une « union sans cesse plus étroite ».

En troisième lieu, il est urgent de s'interroger sur les dérives legalistes en œuvre en Europe (et il faut souligner ici le communiqué de Presse du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en date du 27 juin 2008 concernant la possibilité de l'Italie de s'engager à relever les

empreintes digitales de tous les Roms dont les enfants pour engager un fichage systématique – Communiqué de presse Réf. 484b08). Les Etats vont puiser dans le droit européen la légitimation de la restriction de certaines libertés fondamentales en arguant de la Loi comme fondement démocratique pour « protéger » leurs citoyens. Dès lors que les fonds publics européens prévus pour favoriser l'inclusion des Roms roumains (ou des autres nationalités) ne pourront être déclenchés que par l'Etat d'origine, le risque est grand de prendre du retard dans l'accompagnement des familles ; ce qui gage d'autant l'avenir et laisse entrevoir que nombre de ces citoyens viendront justifiés les investissements sécuritaires en cours pour gérer les grands centres urbains européens de demain.

Enfin, Nantes Métropole et le Conseil Général financent à ce jour la politique publique grâce à l'impôt local. Les deux collectivités entament maintenant un travail conjoint pour faire connaître la politique au niveau national et en Roumanie. De ce projet ressort la nécessité d'avoir une approche pratique et concrète dans l'accompagnement des Roms migrants.

Merci pour votre lecture attentive.

Jérôme RICHARD - juriste - France - interjercom@hotmail.com