



FRA

**La situation des citoyens de l'UE
d'origine rom, qui se déplacent
et émigrent dans d'autres États
membres**

Novembre 2009

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous posez sur l'Union européenne.

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2010

ISBN 978-92-9192-467-7

doi: 10.2811/34669

© Communautés européennes, 2009
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Design: FRA, Vienne
Imprimé en Belgique*

Imprimé sur papier blanchi sans chlore

La situation des citoyens de l'UE
d'origine rom, qui se déplacent et
émigrent dans d'autres États membres

Rapport comparatif

FRA

Novembre 2009

LIMITATION DE RESPONSABILITÉ : ce rapport a été rédigé par le Centre européen des droits des Roms (ERRC) en collaboration avec European Dialogue (ED), le Bureau européen d'informations sur les Roms (ERIO), la Ligue finlandaise des droits de l'Homme (FLHR), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) et la Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT) sous contrat de service avec l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA). La rédaction, les conclusions et les opinions formulées dans ce rapport sont de la responsabilité de la FRA.

Si vous avez des questions au sujet de la présente traduction, veuillez consulter la version anglaise qui constitue la version originale et officielle du document.

Table des matières

Note de synthèse.....	5
Introduction.....	11
1. Contexte	16
2. Modes de mouvement et expériences.....	20
3. La situation des Roms dans les pays de destination.....	37
4. Mesures des autorités locales et des ONG	71
5. Conclusions	83
6. Opinions.....	85
7. Bibliographie sélective.....	88
8. Méthodologie	93
9. Annexes.....	95

Note de synthèse

Contexte et portée de l'étude

Depuis la chute du communisme et encore bien après l'adhésion des pays d'Europe centrale et de l'Est à l'Union européenne, de nombreux Roms se sont installés dans d'autres États membres de l'UE en quête de meilleures conditions de vie. Toutefois, les informations des points focaux nationaux du réseau RAXEN¹ de la FRA ont révélé que beaucoup souffrent de racisme, de discrimination et d'exclusion.

Cette situation a incité la FRA à examiner minutieusement la situation et à constituer une étude basée sur des entretiens avec des Roms et des fonctionnaires pour analyser comment le droit à la liberté de circulation et de séjour des citoyens européens d'origine rom² est respecté, protégé et satisfait dans un certain nombre d'États membres sélectionnés de l'Union.³

Le rapport est basé sur cette étude et fait partie d'une action conjointe entreprise en 2008 par la FRA, le Bureau du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe et l'OSCE sur la liberté de circulation et de migration des Roms.

Le droit des citoyens européens et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union européenne est capital pour le projet d'intégration européenne. Selon le dernier Eurobaromètre de septembre 2009, à la question « *Que représente l'UE ?* », 42% des Européens ont répondu que l'Union européenne représente avant tout la « liberté de voyager, d'étudier et de travailler partout sur le territoire de l'UE ». ⁴ Ce droit est établi par l'article 18 du traité instituant la Communauté européenne, qui est appliqué plus en détails par la directive 2004/38/CE dite « directive de libre circulation ». Celle-ci a été conçue, entre autres, pour encourager les citoyens de l'Union à exercer leur droit de circuler et de séjourner librement dans les États membres, pour réduire au strict minimum les formalités administratives, pour définir clairement les catégories de

¹ Depuis 2000, les points focaux nationaux RAXEN (NFP) dans tous les États membres de l'UE ont rassemblé des données sur les problèmes liés au racisme, à la xénophobie et aux intolérances. Les NFP sont des organisations engagées par l'Agence pour fournir, par le biais de divers outils de reporting, du contexte pour ses analyses comparatives. Les informations complémentaires sont disponibles en anglais sur : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm

² L'étude concerne uniquement les citoyens de l'UE d'origine rom. Tout au long du texte, ils seront également désignés sous le nom de « Roms ».

³ L'étude a été conduite dans cinq pays de destination, la France, la Finlande, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni, qui fournissent un éventail large et contrasté des caractéristiques reflétant largement l'expérience des Roms européens vivant dans d'autres États membres que le leur.

⁴ EUROBAROMÈTRE 71 (2009) *Opinion Publique dans l'Union européenne*, disponible sur http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_std_part1.pdf (25.10.2009)

membre de famille auxquelles elle s'applique et pour limiter les possibilités de refus d'entrée ou d'interruption du droit de séjour.

Il faudrait souligner dès le début que ce droit n'est pas absolu : « Les citoyens de l'UE ont le droit de séjourner dans l'État membre d'accueil s'ils y exercent une activité économique. Les étudiants et les citoyens n'exerçant pas d'activité économique doivent disposer, pour eux et les membres de leur famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil durant leur séjour, et d'une assurance maladie complète.»⁵

Facteurs d'impulsion et d'attraction

L'étude montre que la pauvreté et le racisme sont les facteurs principaux qui « poussent » les Roms à quitter leur pays d'origine. La pauvreté reste le facteur le plus souvent mentionné par les répondants roms et le chômage en est l'un des aspects évidents dans les pays d'origine, mais la ségrégation et le sentiment de « non appartenance » sont également des facteurs d'impulsion clefs.

Parmi les facteurs qui « attirent » les Roms vers certains pays de destination, il y a le désir assumé de trouver du travail et des conditions de vie meilleures. Cependant, comme le montrent les réponses, ces aspirations découlent souvent d'idées naïves sur les conditions de vie dans les pays de destination que les Roms pensent meilleures. L'étude a montré que les Roms ont tendance à migrer depuis des zones spécifiques dans leur pays d'origine.

Espace Schengen

Les répondants ont décrit leurs expériences avec les agents des frontières/visa des pays de destination en des termes plutôt positifs. Cependant, les répondants roms avaient plus de chances de rencontrer des problèmes, par exemple se voir réclamer des bakchichs par des employés corrompus, lorsqu'ils quittaient leur propre pays ou y retournaient. Les répondants avaient connaissance de leur droit général de circulation, mais ignoraient davantage les droits et les obligations, spécifiques et souvent complexes, concernant l'attestation d'enregistrement pour des citoyens de l'UE dans un autre État membre.

⁵ Communication de la Commission pour améliorer la transposition de la directive, COM(2009) 313/4, p. 8, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:FR:PDF> (29.10.2009)

Accès à l'emploi

Selon les répondants, les expériences des Roms dans les États membres de destination varient de façon significative selon le soutien qu'ils reçoivent. Certains États membres et autorités locales sont d'un grand soutien pour faciliter l'accès au marché de l'emploi et répondre aux besoins spécifiques des Roms ; d'autres sont prompts à les chasser et à dissuader les autres de venir. Comme on pouvait s'y attendre, les expériences concernant les opportunités d'emploi, ainsi que l'accès au logement, aux soins médicaux, à l'éducation et à la protection sociale varient beaucoup. L'emploi a une incidence déterminante sur tous les autres domaines de la vie sociale : les Roms qui trouvent un travail stable sur le marché officiel auront plus de chances d'avoir un meilleur accès aux services, notamment, au logement. Ce n'est pas un parcours facile et il existe encore beaucoup d'obstacles à l'inclusion et l'égalité, dont le racisme et la discrimination anti-Roms largement répandus, mais dans ce contexte, la citoyenneté européenne offre une réelle chance au *processus d'inclusion*. D'autre part, comme l'ont souligné les répondants, ceux incapables d'obtenir un emploi sur le marché officiel rencontrent une série d'obstacles et ne remplissent pas les conditions pour exercer leur droit de séjour dans d'autres États membres.

Enregistrement du séjour

L'étude indique que de nombreux Roms européens n'ont pas pu enregistrer leur séjour dans le pays de destination, où cela est requis, en raison de la complexité des procédures et à l'application incorrecte des conditions de la directive de libre circulation par les autorités nationales. Ceci a un effet « domino » sur leur jouissance des droits civiques, politiques, économiques et sociaux fondamentaux, par exemple, le droit de vote aux élections locales et nationales, l'accès aux systèmes de santé nationaux, aux logements sociaux, etc.

Emploi dans l'économie informelle

Les répondants roms ont fourni très peu d'informations sur les problèmes de trafic et de criminalité parmi les Roms, mais les répondants non roms associent les Roms d'autres États membres au trafic et à la petite délinquance.

L'activité économique dans le secteur informel et les autres activités sources de revenus, telle que la mendicité, sont courantes parmi les Roms. L'évidence de leurs liens avec la mendicité et les activités du secteur informel soulève de lourdes questions. Tout d'abord, dans quelle mesure les Roms veulent-ils réellement participer à de telles activités ou y ont-ils recours pour survivre et, deuxièmement, comment les autorités doivent-elles réagir, surtout quand ces activités représentent apparemment leur seul moyen de subsistance.

Les répondants ont indiqué que bon nombre de ceux impliqués dans la mendicité préféreraient être employés, car la mendicité est vue comme un comportement

« déviant » dans la plupart des pays de destination et est parfois, dans certaines de ses formes, illégale. Lors de l'étude, les réponses des fonctionnaires à la présence des Roms se sont souvent focalisées négativement sur cet aspect de l'activité des Roms, sans trop tenir compte des barrières à l'accès à l'emploi officiel, tel que le faible niveau d'éducation et de compétences dû à la discrimination historique ou au manque de compétences linguistiques.

Politiques et mesures

Les conclusions de l'étude révèlent peu de signes d'une stratégie spécifique ou de mesures développées par les autorités publiques dans les pays d'accueil pour intégrer les citoyens roms des autres États membres. Ceci reflète un manque général de politiques et de mesures visant à sensibiliser et à favoriser la liberté de circulation et de séjour, comme prévu par l'article 34 de la directive de libre circulation.⁶

Il y a aussi une tendance à proposer une « réponse aux Roms » plus générale qui regroupe les Roms nationaux, les Roms d'autres pays de l'UE et les Roms ressortissants de pays tiers. Cette dernière approche peut être positive ou négative selon le contexte. Par exemple, l'intégration du soutien aux Roms européens en une politique progressiste et bien établie pour les ressortissants roms, en Espagne, est un modèle appréciable. Par contre, les politiques en Italie ont tendance à confondre tous les Roms et Sinti (ressortissants nationaux, citoyens de l'UE et ressortissants de pays tiers) d'une façon qui tend à diminuer les droits de citoyenneté et à empiéter sur les droits fondamentaux.

Marginalisation et stéréotypes

Les Roms d'autres États membres sont souvent stéréotypés comme des trouble-fêtes et sont rarement les bienvenus. Certaines preuves suggèrent que leur déplacement dans un nouveau pays est davantage source de paupérisation que d'opportunités. Il s'agit, bien sûr, d'un concept relatif et subjectif, mais l'étude révèle que certains Roms d'autres États membres peuvent se retrouver encore plus marginalisés que dans leur pays d'origine. L'exclusion continue est particulièrement répandue quand les Roms ne trouvent pas d'emploi dans le secteur formel.

⁶ Dans son rapport sur l'application de la directive de libre circulation, le Parlement européen a sommé la Commission « d'augmenter les fonds et de préparer une ligne budgétaire spécifique pour soutenir les projets locaux et nationaux visant à l'intégration des citoyens de l'UE et leur famille, comme décrit par les articles 2 et 3 de la directive 2004/38/CE séjournant dans un autre État membre ». Voir rapport PE A6-0186/2009 du 23.3.2009, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0186+0+DOC+PDF+V0//FR> (02.11.2009)

Crise économique

L'impact de la crise économique a été ressenti par les répondants, car la situation économique et d'emploi précaire de nombreux Roms les rend vulnérables à la récession économique. Alors que pour certains Roms la crise économique et la hausse du chômage dans leur pays d'origine les ont incités à aller chercher du travail ailleurs, d'autres résidant dans d'autres États membres ont déclaré que la hausse du chômage peut les inciter à rentrer. Dans certains cas, l'appel populiste pour « des emplois nationaux pour les ressortissants nationaux » dans certains pays de destination pourrait refléter la montée de la xénophobie et du racisme basée sur la notion que les populations d'immigrés « prennent nos emplois et nos ressources ».

Conclusions

Le cas des Roms européens s'installant dans d'autres États membres soulève des questions du point de vue d'un plus vaste débat sur l'anti-discrimination et l'intégration, sur le sens du concept de la citoyenneté et des droits associés.

Le cas des Roms sert de test révélateur : les conséquences pour certains des citoyens les plus vulnérables dans l'UE sont un précieux indicateur des défis quotidiens auxquels seront confrontés tous les citoyens dans la pratique.

Les Roms exercent leur droit à la liberté de circulation et de séjour dans un contexte défini par des facteurs importants d'attraction et d'impulsion. Tout tend à prouver que ces mouvements de personnes vont certainement continuer. La pauvreté et le racisme constituent les facteurs d'impulsion dans les pays d'origine. Le chômage est un aspect évident de l'expérience de la pauvreté dans les pays de départ. Parmi les facteurs d'attraction, le désir de trouver des conditions de vie meilleures, notamment l'espoir de trouver du travail aussi bien dans l'économie officielle qu'informelle.

L'étude a fait apparaître des réponses négatives à l'arrivée des Roms européens et des politiques et pratiques pouvant entraver l'exercice par les Roms de leur liberté de circulation, même lorsque ce n'est pas de manière intentionnelle.

Les expériences des Roms européens s'étant déplacés dans un autre État membre varient largement en fonction des pays de destination, allant de celles absolument positives à celles qui entraînent une profonde misère.

L'exclusion de nombreux Roms au sein de la société de leur État membre d'origine et de leur État membre d'accueil crée des obstacles insurmontables lorsqu'il s'agit d'accéder à l'emploi officiel et de justifier de « ressources suffisantes ». Par un effet « domino », ils seront dans l'incapacité de s'enregistrer et par conséquent, de jouir de leurs droits civils, politiques, économiques et sociaux fondamentaux. Cela fait naître un profond questionnement quant à l'efficacité des politiques d'inclusion.

L'exclusion de l'assistance sociale touche de manière disproportionnée les femmes, les enfants, les personnes âgées et handicapées. Le besoin de tenir compte du sexe, de l'âge, du handicap et de toute autre question dans les stratégies globales de soutien et de financement, apparaît clairement.

L'Union européenne et ses États membres doivent adopter des politiques ciblées basées sur des droits intégrés et des valeurs visant à l'égalité qui encouragent la cohésion sociale et tiennent la promesse du « *Civis Europaeus sum* ».

Introduction

Ce rapport est basé sur une enquête de terrain qualitative étudiant la manière dont les Roms exercent leur droit de circuler et de séjourner librement dans les États membres de l'UE,⁷ qui ont le devoir de respecter, de protéger et d'exécuter ce droit. L'étude se concentre sur le déplacement des Roms depuis l'Europe centrale, en particulier la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque, vers la Finlande, la France, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Une certaine attention a été portée sur la circulation entre la République tchèque et la Slovaquie, et celle entre le Portugal et l'Espagne.

En étudiant les processus, les causes et les conséquences de la mobilité intra-UE des Roms, il est devenu clair que l'extension de l'Union a créé un contexte pour la mobilité des Roms dans l'Union, fondée sur la citoyenneté européenne, qui s'est inspirée des anciens modes de mouvement et les a transformés.

La question centrale de ce rapport porte sur ce que représente la citoyenneté (et ce qu'elle devrait représenter) aux yeux des Roms. La réalité des réponses à ces questions est souvent mesurée en termes de niveau de vie et d'opportunités, de droits et de devoirs. Toutefois, il existe également une réalité tout aussi profonde, bien que moins tangible, montrant que les bénéficiaires de la citoyenneté ne sont pas perdus pour de nombreux Roms exerçant leur citoyenneté : « *Je ne me suis jamais senti vraiment bien en Bulgarie. En France, je peux boire un café sur les Champs-Élysées et personne ne me dira que je ne suis pas à ma place ici. Est-ce trop demander ?* »⁸

Le traité de Maastricht nationalise tous les citoyens des États membres de l'Union européenne. Les droits attachés à cette citoyenneté furent confirmés par la charte des droits fondamentaux de l'UE signée et proclamée à Nice en 2000,⁹ et par la directive du Conseil 2004/38/CE sur le droit des citoyens de l'Union et les membres de leur famille de circuler et séjourner librement (la « directive de libre circulation »),¹⁰ qui entra en vigueur en avril 2006. Les citoyens de l'UE jouissent

⁷ L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) a commandé l'étude pour ce rapport au Centre européen des droits des Roms (ERRC) qui coopère avec *European Dialogue* (ED), le Bureau d'informations sur les Roms (ERIO), la Ligue finlandaise des droits de l'homme (FLHR), la *Fundación Secretariado Gitano* (FSG) et la Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT).

⁸ Entretien avec un Rom, Paris, France, 26.03.2009

⁹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2007/C 303/01, 14 décembre 2007 ; avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne la charte deviendra applicable.

¹⁰ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:FR:PDF> (23.10.2009)

à présent de droits et d'avantages qui « [...] leur permettent d'invoquer leur nouveau statut légal et de déclarer « *civis europaeus sum* ». ¹¹ Cette expression latine reflète une déclaration, souvent citée, faite à la Cour de Justice européenne par l'avocat général Jacobs : ¹²

« Un ressortissant communautaire qui se rend dans un autre État membre en qualité de travailleur salarié ou non salarié [...] n'a pas seulement le droit de poursuivre son entreprise ou sa profession et de bénéficier des mêmes conditions de vie et de travail que les ressortissants de l'État d'accueil ; il a droit, en outre, à l'assurance que, où qu'il se rende pour gagner sa vie dans la communauté, il sera traité selon un code commun de valeurs fondamentales, en particulier celles inscrites dans la convention européenne des droits de l'homme. En d'autres termes, il a le droit d'affirmer « *civis europeus sum* » et d'invoquer ce statut pour s'opposer à toute violation de ses droits fondamentaux. »

L'analyse évoque les dynamiques et les questions associées aux Roms exerçant leur liberté de circulation et de séjour dans l'UE. L'étude de terrain se concentre sur les répondants qui s'identifient aux Roms d'un point de vue ethnique, qui sont natifs d'un État membre et qui exercent leur droit de liberté de circulation et de séjour dans un État membre autre que le leur. Inversement, l'étude ne concerne pas les Roms sans citoyenneté européenne sauf dans la mesure où leur expérience a un poids sur celle des citoyens européens roms. Toutefois, les expériences des Roms sans citoyenneté européenne (qu'ils soient travailleurs migrants, réfugiés, demandeurs d'asile ou travailleurs sans papiers) peuvent se confondre avec celles des Roms européens.

Dans le rapport, les termes « Roms d'autres États membres », « Roms européens » ou « Roms » font référence à ce groupe de Roms en question. ¹³

¹¹ Commission européenne 2008, Droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres : Comment tirer le meilleur profit de la directive 2004/38/CE, disponible sur : http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_fr.pdf (20.10.2009)

¹² Conclusions de l'avocat général Jacobs présentées le 9 décembre 1992. - Christos Konstantinidis contre Stadt Altensteig - Standesamt et Landratsamt Calw - Ordnungsamt – Demande de décision préjudicielle : Amtsgericht Tübingen - Allemagne - Discrimination – Convention internationale – Traduction du grec – Affaire C-168/91, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991C0168:FR:HTML> (30.10.2009)

¹³ Cela peut cacher certains problèmes de statuts ayant une implication immédiate sur le plan des Roms impliqués. Par exemple, les Roms natifs d'un pays de l'UE-15, l'UE-8 ou l'UE-2 ont des droits différents pour travailler dans d'autres États membres.

Parfois, les termes de citoyenneté nationale sont utilisés (« Roumain », « Bulgare », « Slovaque », etc.) quand cela est approprié. Il est clair que ces différences nationales restent importantes pour les Roms vivant dans d'autres États membres.

Une grande partie des questions traitées ici pourraient s'appliquer aux citoyens européens qui ne sont pas d'origine rom, car les expériences des Roms reflètent la manière dont le droit de libre circulation et de séjour peut fonctionner ou non pour de nombreux citoyens vulnérables de l'UE. Ainsi, le cas des Roms sert de test révélateur : les conséquences pour les citoyens les plus vulnérables de l'Union sont un bon indicateur des défis quotidiens auxquels seront confrontés les citoyens exerçant leur droit de libre circulation et de séjour « dans la pratique ».

Le « cas des Roms » a attiré une attention particulière sur les problèmes liés à la liberté de circulation dans l'UE, car dans les États membres, beaucoup de mesures sur la liberté de circulation, en termes d'origine nationale, visaient de façon explicite ou implicite les Roms européens. Ceci devrait donner l'alerte quant à un possible effet de « racialisation » (processus qui reprend souvent des mesures antérieures ou actuelles sur l'immigration, les réfugiés et le travail saisonnier).

L'étude a recensé une grande variété d'expériences. Il y a ceux pour qui l'exercice de la liberté de circulation et de séjour a été très positif. Ils ont saisi de nouvelles opportunités et se sont parfaitement intégrés dans la société, cela ayant été bénéfique pour eux, tout comme pour les pays de destination. Parfois, on leur a réservé un bon accueil et on les a activement aidés à s'intégrer. Toutefois, il y a également ceux qui ont eu peu de bonnes expériences au cours de leurs mouvements et pour qui les possibilités d'en tirer parti sont minces. Pour eux, la circulation est associée à un processus d'exclusion au lieu d'inclusion.

Cette étude examine trois aspects des droits : *le respect, la protection et l'exécution*.¹⁴

- *Le respect* des droits est un devoir des États membres de reconnaître les droits et de ne pas refuser ces droits par leurs propres actions (approche passive).

- *La protection* des droits est un devoir des États membres d'empêcher un tiers, y compris des acteurs non-gouvernementaux, de nier ces droits (approche active).

- *L'exécution et la promotion* des droits exigent des États membres de mettre en place progressivement les conditions permettant au droit d'entrer en vigueur dans la pratique (approche proactive). La notion d'exécution des droits est déjà établie sous la loi internationale des droits de l'Homme. De plus, dans le droit communautaire, il est de plus en plus reconnu que les droits doivent être

¹⁴ Pour l'analyse de ces différents niveaux d'obligation voir Asbjørn Eide, « *Economic, Social and Cultural Rights As Human Rights* » (Droits économiques, sociaux et culturels en tant que droits humains) dans A. Eide, C. Krause et A. Rosas (eds.) *Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook* (Droits économiques, sociaux et culturels : un manuel) (1995). Eide, A., Krause, K. et Rosas, A. (eds) (1995) *Economic, social and cultural rights : a textbook* (Droits économiques, sociaux et culturels : un manuel), Dordrecht : Martinus Nijhoff.

activement promus afin d'être exécutés dans la pratique. Cette idée est également perceptible à la lumière de la prochaine entrée en vigueur de la charte européenne des droits fondamentaux¹⁵ et de l'adhésion de l'Union à la CEDH (toutes deux prévues par le traité de Lisbonne) en politiques européennes.¹⁶ Le traité de Lisbonne clarifie les obligations proactives de l'Union dans le domaine de l'anti-discrimination où l'Union est soumise à un devoir horizontal de combattre activement la discrimination dans toutes ses politiques.¹⁷

Les États membres ont un devoir, non seulement de respecter et de protéger mais également d'exécuter les droits. La directive de libre circulation souligne que la jouissance d'un séjour permanent est « *un élément clef pour promouvoir la cohésion sociale, qui est l'un des objectifs fondamentaux de l'Union* ». ¹⁸ Les États membres sont tenus de faire du droit de libre circulation une réalité. Un fait exprimé, par exemple, dans l'obligation des États membres de « *diffuser les informations concernant les droits et les obligations des citoyens de l'Union et des membres de leur famille [...] notamment par le biais de campagnes de sensibilisation dans les médias et les autres moyens de communication locaux et nationaux* ». ¹⁹

Bien que les États membres aient transposé la directive en loi nationale, ils n'ont pas réussi à rendre les droits totalement accessibles dans la pratique. En effet, la Commission européenne souligne, dans son rapport sur l'application de la directive, sa déception quant à sa transposition en déclarant que « aucun État membre n'a transposé la directive effectivement et correctement dans son intégralité. Aucun article de la directive n'a été transposé adéquatement par l'ensemble des États membres ». ²⁰ L'« exécution » et la « promotion » font clairement défaut, alors que la Commission européenne travaille dans ce sens,

¹⁵ D'après la charte des droits fondamentaux, les États membres doivent « respecter les droits, observer les principes et en promouvoir l'application » (voir art. 51 para. 1 ChdDF).

¹⁶ Comparer dans ce contexte les conclusions du Conseil de l'Europe, 4, 5 novembre 2004, le Programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, voir annexe I Conseil de l'UE, doc. 14292/04, para.2 des orientations générales qui identifient une obligation juridique de l'Union de veiller non seulement à respecter, mais aussi à *promouvoir activement*, les droits fondamentaux dans l'ensemble de leurs domaines d'action » (emphase ajoutée).

¹⁷ Comparer art. 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union, européenne dans le JO C 115, 9 mai 2009 (traité de Lisbonne, version consolidée) ; sur la nature proactive de cette disposition, voir Gabriel N. Toggenburg, *The European Union vis-à-vis minorities : a play in three parts and an open end*, aux éditions Csaba Tabajdi, *Pro Minoritate Europae*, 2009 pp. 162-205, à p. 181, une version en ligne en anglais est disponible sur : http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/DF8C9CA4-48AC-494B-A5BC-7DC7E340E437/0/Web_del30EUandminortyprotection.pdf, p. 13)

¹⁸ Voir considération n° 17 de la directive.

¹⁹ Voir article 34 de la directive.

²⁰ Voir rapport de la Commission pour le Parlement européen et le Conseil sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres COM(2008) 840/3, disponible sur : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st05/st05553.fr09.pdf> (20.10./2009) partie 3, p. 5

notamment avec la publication du guide « *Comment tirer le meilleur profit de la directive 2004/38/CE* », ²¹ L'étude révèle peu de signes d'actions similaires au niveau national dans les États membres étudiés.

²¹ Voir http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_fr.pdf (20.10.2009).

1. Contexte

1.1. Statistiques officielles

Depuis 2008, la Commission européenne révèle que, selon les estimations d'Eurostat, environ 8 000 000 de citoyens européens ont exercé leur droit de liberté de circulation et de séjour.²² Sur un total de 499 794 855 de citoyens européens, ce chiffre représente environ 1,6 pour cent de la population totale.

Comme l'a souligné la FRA dans d'autres rapports, le nombre de Roms dans l'Union européenne est difficile à déterminer avec précision : « cette situation reflète une absence générale de collection de données classées selon l'origine ethnique dans la majorité des États membres, ainsi qu'un manque d'attention centrée sur la communauté des Roms et des Gens du voyage qui regroupe un très large éventail de langues, d'identités ethnoculturelles, de religions et de classes sociales ». ²³ Des estimations varient entre trois et sept millions mentionnées dans le rapport de 2004 de la Commission européenne *La situation des Roms dans une Europe élargie*,²⁴ et 10 millions, rapportées dans une résolution du Parlement européen de 2008 sur une stratégie européenne vis-à-vis des Roms.²⁵

Il n'y a pas de données officielles sur le nombre de citoyens européens exerçant leur droit de libre circulation réparties selon l'origine ethnique. Par conséquent, il n'y a pas de données relatives au nombre de Roms travaillant illégalement et considérés comme « inactifs » par les fonctionnaires. Ceci est significatif, car l'étude démontre que c'est cette catégorie de citoyens qui subit principalement l'exclusion et l'inégalité dans un autre État membre.

Afin d'informer les responsables, des données classées selon les conditions de vie et l'égalité de traitement des populations roms sont essentielles. Les enquêtes sur les victimes, telle que l'enquête EU-MIDIS de la FRA,²⁶ peuvent fournir des données cruciales pour guider efficacement l'élaboration des politiques.

²² Cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union (1^{er} mai 2004 – 30 juin 2007) - COM(2008) 85

²³ EUMC (2006), « *Roma and Travellers in Public Education* », p. 17, disponible en anglais sur : http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf (20.10.2009)

²⁴ Commission européenne (2004) *The Situation of Roma in an Enlarged Europe*, p. 6 disponible en anglais sur <http://www.errc.org/db/00/E0/m000000E0.pdf> (20.10.2009)

²⁵ Résolution du Parlement européen du 23 janvier 2008 sur une stratégie européenne à l'égard des Roms P6_TA(2008)0035, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//FR> (22.09.09)

²⁶ Plus d'informations disponibles en anglais sur : http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

1.2. Égalité de traitement et discrimination

Dans les « *Conclusions du Conseil sur l'inclusion des Roms* », traitées lors de la session du Conseil des affaires générales (CAG) du 8 décembre 2008, le Conseil signale que, « les Roms au sein de l'Union européenne et des pays de son voisinage, tout en jouissant des mêmes droits et des mêmes devoirs que le reste de la population, constituent dans les faits un groupe défavorisé à plusieurs égards et qui est particulièrement vulnérable à l'exclusion sociale, à la pauvreté et à la discrimination [...] ». ²⁷

La FRA a souligné à plusieurs reprises dans ses rapports annuels que, malgré les efforts dans plusieurs États membres, notamment ces dernières années, la discrimination, les attitudes et préjugés racistes continuent d'affecter les opportunités et l'égalité de traitement des Roms dans les domaines clés de la vie sociale, tels que l'emploi, l'éducation, le logement, l'assistance médicale et sociale. ²⁸

Dans ses documents de travail de juillet 2008 sur la « *Non-discrimination et l'égalité des chances : un engagement renouvelé, et Instruments et politiques communautaires en faveur de l'inclusion des Roms* », la Commission déclare que « même si les conditions socio-économiques des Roms restent sous-étudiées, il est clair que les Roms sont particulièrement exposés à de hauts niveaux de pauvreté, de chômage ou exercent des emplois informels ». ²⁹

En 2006, le rapport de l'EUMC « *Roms et Gens du voyage dans l'éducation publique* » ³⁰ constate que « les élèves de la communauté rom et des Gens du voyage continuent d'être sujets à une discrimination et une exclusion systématiques dues à plusieurs facteurs interdépendants, dont de piètres conditions de vie (en particulier le haut taux de chômage), des conditions de logements médiocres et un accès limité aux services de santé. Tandis que certains États membres ont introduit des éléments de stratégies éducatives culturelles ou interculturelles et des initiatives s'adressant aux minorités et aux immigrés, dont

²⁷ Conclusions sur l'inclusion des Roms, 2914^e session du Conseil des affaires générales, Bruxelles, 8 décembre 2008, p. 50, disponible sur : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/359&format=HTML&ageid=0&language=FR&guiLanguage=en> (30.10.2009)

²⁸ Voir le rapport annuel de la FRA 2009, disponible en anglais sur : http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/ar2009_part2_en.htm (21.09.09).

²⁹ Commission européenne (2008) Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Non-discrimination et égalité des chances : un engagement renouvelé, et Instruments et les politiques communautaires en faveur de l'intégration des Roms » COM(2008) 420, disponible sur : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=375> (22.10.2009)

³⁰ EUMC (2006), « *Roma and Travellers in Public Education* », disponible en anglais sur : http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf

les Roms et les Gens du voyage, il est clair que des changements plus systématiques doivent être introduits pour remédier à la situation actuelle ».

Dans l'affaire *D.H. et autres c. la République tchèque* de novembre 2007, la Cour européenne des droits de l'Homme signale que « du fait de leurs vicissitudes et de leur perpétuel déracinement, les Roms constituent une minorité défavorisée et vulnérable [...] » et « ils ont dès lors besoin d'une protection particulière [...] ». La Grande chambre a déclaré le gouvernement tchèque en infraction avec ses obligations de ne pas discriminer sur la base d'origine raciale ou ethnique dans l'accès à l'éducation et a noté que ce problème touchait toute l'Europe.³¹

En juin 2009, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a publié une recommandation sur la mise en œuvre du droit au logement, consacrant une section spéciale à la situation des Roms et des Gens du voyage. Le Commissaire Hammarberg a noté, « les Roms et les Gens du voyage ont souvent été victimes de discriminations dans le domaine du logement, comme en témoignent les jurisprudences de la CEDH et du CEDS. La discrimination peut porter sur tous les aspects du logement : accessibilité, normes de qualité, prévention contre l'état de sans-abri et aide financière. Dans le pire des cas, les communautés roms vivent à l'écart, dans des campements où les conditions sont tellement mauvaises qu'elles compromettent leur sécurité et leur santé ».³² En octobre 2009, la FRA a apporté des preuves concrètes sur la situation de logement des Roms dans l'UE dans son rapport comparatif « *Conditions de logements des Roms et des Travellers dans l'Union européenne* »³³ notant que « [...] un grand nombre de Roms et Gens du voyage dans l'UE ne bénéficient pas de l'égalité de traitement dans ce domaine, vivant dans des conditions déplorables inférieures au critère minimum de logement décent. »

Dans le domaine de la santé, un récent rapport du Parlement européen note que, « les Roms utilisent peu les services de santé [...] dû à l'attitude

³¹ *D.H. et autres c. la République tchèque*, CEDH/Application. n° 57325/00, (jugement 13.11.2007). Pour sa décision, la Cour a pris en compte, parmi d'autres rapports, les données de l'étude de l'EUMC qui révèle que plus de la moitié de tous les enfants roms en République tchèque vont dans des écoles spéciales.

³² Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 30 juin 2009, « *Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme sur la mise en œuvre du droit au logement* », disponible sur : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P345_74027](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P345_74027).. Voir aussi les décisions de la charte sociale européenne sur les réclamations collectives suivantes : ERRC c. Grèce n° 15/2003, ERRC c. Italie n° 27/2004, ERRC c. Bulgarie n° 31/2005.

³³ FRA (2009) *Conditions de logement des Roms et des Travellers dans l'UE*, disponible en anglais sur : http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Housing-Comparative-Report_en.pdf (22.10.2009)

« négative/raciste/discriminatoire de certains professionnels de la santé et hôpitaux ». ³⁴

³⁴ Parlement européen (2009) *La situation sociale des Roms et l'amélioration de leur accès au marché du travail dans l'UE*, PE 408.582, p.ii, disponible en anglais sur : <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375> (20.10.2009)

2. Modes de mouvement et expériences

2.1. Cadre légal

Historiquement, la mobilité des personnes était primordiale pour le marché intérieur, surtout concernant la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la liberté de fournir des services, toutes protégées de façon évidente par le traité de la CE. Toutefois, le lien entre l'activité économique et la mobilité fut progressivement étendu et la liberté de circuler fut enrichie d'une dimension de citoyenneté.

Avec le traité de Maastricht en 1992, les citoyens de l'UE ont obtenu le droit de « circuler et séjourner librement » dans les frontières de l'Union (article 18 du traité de la CE). Ce dernier fut réaffirmé par l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Liberté de circulation et de séjour » : « Chaque citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ». La directive de libre circulation tente de rendre ce droit plus accessible en consolidant la jurisprudence et les diverses directives et réglementations dans ce domaine. Par conséquent, le discours sur les droits de l'UE est imprégné dans des notions de sens, d'implications et de réalités de la citoyenneté européenne.³⁵

Le droit de circulation et de séjour s'applique à tous les citoyens de l'Union sans discrimination, comme établi sous la considération 31 de la directive de libre circulation : « [...] les États membres devraient mettre en œuvre la présente directive sans faire, entre les bénéficiaires, de discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou raciales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité ethnique, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

La directive de libre circulation s'applique à tous les citoyens de l'Union qui circulent ou séjournent dans un État membre autre que celui d'où ils sont natifs, et aux membres de leur famille, indépendamment de la nationalité, de celui qui les accompagne ou se joint à eux. D'après la directive, tous les citoyens ont le droit d'entrer dans un autre État membre à condition d'avoir une carte d'identité ou un passeport valide. En aucun cas, un visa d'entrée ou de sortie ne sera exigé.³⁶

³⁵ Commission des Communautés européennes 2008, *Cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union* (1er mai 2004 – 30 juin 2007) Bruxelles, 15.2.2008 COM(2008) 85 final

³⁶ Articles 5(1) et 4(1) de la directive de libre circulation.

2.2. Motivations pour circuler

« En Roumanie, je m'attends à un repas par jour. En Finlande, je m'attends à manger trois repas par jour. Voilà la différence. »³⁷

Les conclusions de l'enquête de terrain concernant la motivation sont soutenues par de la documentation existante sur la motivation des précédentes formes de migration des Roms.³⁸ En termes de facteurs d'impulsion, l'étude a identifié deux éléments clés qui motivent le déplacement des Roms européens : la pauvreté et le racisme. La pauvreté résultant du chômage dans le pays d'origine était plus généralement et plus rapidement identifiée par les répondants : « *Je ne savais pas quoi faire. On n'avait presque rien. J'étais tellement désespérée que j'ai pensé au suicide. J'étais dans l'impasse et je ne voyais pas de solution. Mon mari a alors décidé que le seul moyen de survivre était de partir au Royaume-Uni* ». ³⁹

En Finlande, un jeune Rom a dit : « *Ma famille et moi vivions de l'assistance sociale [en Roumanie], ce qui représentait 100 EUR par mois. Comment quatre personnes peuvent-elles s'en sortir avec 100 EUR par mois ? [...] En plus, ma mère est malade et âgée, ne suis-je pas censé m'occuper d'elle comme elle s'est occupée de moi ? Le besoin d'offrir plus à mes enfants et mes parents m'a poussé à quitter la Roumanie* ». ⁴⁰

Le racisme et la discrimination dans le pays d'origine ont également été cités comme une motivation importante par les répondants : « *Le racisme et la discrimination que notre famille subissait étaient insupportables. La vraie raison pour laquelle nous sommes partis était nos deux fils, dont on se moquait car ils avaient une mère « tzigane ». C'est bien d'avoir pu exercer nos droits car on est citoyens de l'UE et on peut circuler librement dans l'Union et vivre dans le pays qu'on veut. On a choisi le Royaume-Uni parce que mon beau-frère vit ici. De plus, j'avais entendu dire qu'il n'y avait pas de discrimination contre les Roms. Ici, c'est très différent. Les autorités locales nous traitent avec beaucoup de respect. On n'avait jamais connu ça avant* ». ⁴¹

Les répondants étaient conscients de leurs droits en tant que citoyens de l'UE de circuler dans les pays : « *Je n'ai jamais été victime d'aucune discrimination. Nous sommes venus ici pour des raisons purement économiques. Nous sommes des citoyens de l'UE et à ce titre, nous avons le droit d'aller n'importe où dans*

³⁷ Entretien avec un Rom, Finlande, 09.05.09

³⁸ Voir, par exemple, E. Sobotka (2003) « *Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy* » (Migration rom dans les années 1990 : perspectives en terme de dynamique, d'interprétation et de politique) paru dans : *Romani Studies* 5, Vol. 13, n° 2, pp. 79-121.

³⁹ Entretien avec une famille rom, Royaume-Uni, 30.03.2009

⁴¹ Entretien avec un Rom, Royaume-Uni, 01.04.09

*l'Union européenne sans que les autorités nationales et internationales nous surveillent seulement parce que nous sommes roms ».*⁴²

Parmi les facteurs d'attraction, l'étude a identifié trois éléments interdépendants. Tout d'abord, les amis et la famille déjà installés dans les pays de destination qui fournissent souvent des informations et leur soutien. Deuxièmement, l'hypothèse de meilleures opportunités dans les pays de destination liée à une idée d'une discrimination anti-Roms moins présente. Troisièmement, une notion optimiste, mais vague, des opportunités économiques menant à une possible « vie meilleure » dans le pays de destination, qui n'est pas toujours fondée sur l'expérience de précédents immigrés.

Ces facteurs réunis offrent la perspective d'une « vie meilleure » comme l'on souligné les répondants, notamment en Espagne : « *Nous, les Roms, existons sans exister ; pour les choses importantes on ne compte pas [...]. Et j'ai dit : « J'irai n'importe où pour offrir une vie différente à mes enfants. » J'ai entendu dire qu'ici on pouvait travailler, qu'il y a des opportunités et j'ai économisé un peu d'argent petit à petit avec ce qu'on me donnait pour les enfants [...]. Ici on me traite bien, je n'aurais jamais cru qu'on me traiterait si bien ».*⁴³

De manière plus générale, les différents facteurs encourageant la circulation sont souvent combinés. Par exemple, dans un certain contexte, le racisme explique la motivation de partir, tandis que le facteur famille explique le choix du pays de destination : « *En Hongrie, on menait une vie très pauvre. Là où on vivait, dans notre ville, il y a une importante population rom. Les Hongrois ethniques traitent les Roms plus mal que les autres minorités. Aucun travail social n'est fait pour les Roms. Pourtant, je me sens hongroise, je suis une Rom hongroise. On est venu au Royaume-Uni pour avoir une vie meilleure ; je veux que mes enfants reçoivent une bonne éducation. Il paraît que le Royaume-Uni est le meilleur de tous les pays d'Europe occidentale. Il y a de meilleures opportunités et une meilleure situation sociale pour que les Roms trouvent du travail et mènent une vie respectable, contrairement à la Hongrie où tout le monde nous crache dessus. »*⁴⁴

Les répondants d'autres pays ont également exprimé un sentiment de « non appartenance » dû à une isolation et une exclusion sociales : « *Je ne me sentais pas bulgare en Bulgarie, [on] nous tenait toujours à l'écart. Personne ne m'approchait ou ne me laissait une place dans le bus, que je sois enfant, enceinte ou avec deux enfants ».*⁴⁵

Les répondants plus âgés faisaient parfois allusion à la récente transformation des ex-pays communistes pour expliquer les raisons de leur départ, comme le montre cet exemple d'un Rom bulgare vivant en Espagne : « *Avant la démocratie, les Bulgares, les Roms et les Turcs auraient pu travailler au même endroit. Je*

⁴² Entretien avec une Rom, Royaume-Uni, 30.03.09

⁴³ Entretien avec une Rom, Espagne, 02.03.2009

⁴⁴ Entretien avec une Rom, Royaume-Uni, 12.06.09

⁴⁵ Entretien avec une Rom, Espagne, 23.03.2009

*n'avais pas l'impression d'être traité différemment. [...] On avait de l'argent pour s'en sortir. Mais maintenant c'est impossible. Si vous êtes au chômage vous avez une aide sociale pendant quatre à cinq mois et après on vous laisse sans ressources et sans perspectives d'emploi. Ma destination finale [en Espagne] était le village de Medina où ma mère avait déjà réussi à gagner sa vie. Elle m'a soutenu temporairement jusqu'à ce que je trouve un travail. Ce qui est impossible en Bulgarie. Il y avait du travail avant la démocratie, plus maintenant ».*⁴⁶

Un autre Rom bulgare vivant en France a exprimé un point de vue similaire : « *Pendant le socialisme tout le monde avait du travail. [...] À présent, avec la démocratie il y a plein d'emplois disponibles mais pas pour les Tziganes. La situation est très grave. J'ai des neveux dont les parents sont plus instruits qu'eux. Je suis plus instruit aussi. Il est très rare de trouver un jeune rom qui a réussi à terminer sa scolarité.* »⁴⁷

L'association du racisme et de la pauvreté crée assez souvent un contexte de désespoir manifeste, comme l'illustre le récit d'une Rom bulgare en France : « *Dans ma ville natale en Bulgarie, je viens d'un quartier tzigane et turc. J'ai élevé ma famille dans un quartier de mixité ethnique. Je suis musulmane. [...] J'ai entendu dire par un autre Rom, revenant en Bulgarie de temps en temps, qu'ici les gens étaient respectueux. En Bulgarie, la mendicité était embarrassante. Ça me peinait beaucoup. Je me souviens d'une fois où ma famille s'est arrêtée à une station service mais on nous a interdit de nous y rafraîchir. Je m'occupais des enfants et je faisais surtout des petits boulots : ménage, garde du bétail. Avant d'être sans emploi, mon mari travaillait dans une usine. Ma famille avait droit à des aides sociales pendant environ quatre mois. On s'est enfoncé dans les dettes. Le jour est venu où le désespoir nous a poussés à partir en France.* »⁴⁸

Le choix de destination est généralement lié à l'apparente facilité de trouver un emploi là-bas : « *En tant que Roms, on peut trouver du travail au Royaume-Uni. On ne fait pas tâche comme en République tchèque. Les gens ne nous traitent pas différemment à cause de notre couleur de peau. Ce n'est pas évident de venir ici en tant que citoyen européen ; c'est tout de même beaucoup plus facile que de trouver du travail en République tchèque.* »⁴⁹ Ceci se retrouve dans tous les pays d'origine et de destination : « *On vivait dans des conditions déplorables en Roumanie. Là-bas, le travail n'est que pour les Roumains, pas pour les Roms. On ne peut pas gagner sa vie là-bas. Ici en Espagne, si on recherche activement un travail on finit par le trouver, mais pas en Roumanie.* »⁵⁰

D'autres parlent de leurs efforts pour s'intégrer et de leurs aspirations : « *Ça fait maintenant six ans que je vis en France. [...] Je voulais m'installer en France. J'avais envie d'apprendre la culture française. Mes enfants sont instruits. Je*

⁴⁶ Entretien avec un Rom, Espagne, 23.03.2009

⁴⁷ Entretien avec un Rom, France, 26.03.2009

⁴⁸ Entretien avec une Rom, France, 26.03.2009

⁴⁹ Entretien avec un Rom, Royaume-Uni, 08.04.09

⁵⁰ Entretien avec une Rom, Espagne, 17.03.2009

prends des leçons de français. On aimerait s'installer de façon permanente en France. Quand on saura parler français, on aura atteint notre objectif. Notre but est de nous intégrer et de trouver du travail [...] Personnellement, mon but est de rester près de Paris et de monter mon affaire... un petit restaurant où ma famille pourrait travailler. »⁵¹

Les répondants mentionnent assez souvent le traitement des minorités ethniques dans les pays de destination comme un facteur d'attraction important. Ils le comparent avec la situation dans leur propre pays. Comme le dit un Rom bulgare vivant en Espagne: « *En Bulgarie, quand quelqu'un prononce le mot **tsigani** [tzigane en bulgare] il veut dire sale, ordure ou paria. Dans ma ville natale, à Peroutchitsa, nous, les Roms, n'avons pas le droit d'entrer dans les lieux publics et les cafés [...]. Ici il n'y a pas de différence si vous êtes Bulgare, Turc ou Rom. On ne vous donne pas de nom différent en fonction de votre nationalité. [...] En Bulgarie, il y a aussi des Vietnamiens. Dès qu'il y a des disputes entre eux, on les appelle « sales tziganes » ».⁵² Et une Rom bulgare vivant en Espagne a ajouté: « *Être une Rom en Bulgarie signifie toujours être rejetée [...] Ici je me demande toujours pourquoi je suis bien traitée, et pas rejetée [...]. Même sans emploi, je me sens bien ici [...] Ici, dans la rue les Espagnols prennent mes enfants dans les bras, les embrassent. On n'est pas à l'écart. On nous parle sans cesse. Si je parlais espagnol, j'exprimerais ma gratitude. Quand ma fille de 3 ans rentre de l'école elle est heureuse. Mon fils a beaucoup de camarades espagnols. »⁵³**

Les répondants admettent parfois que leurs attentes n'étaient pas réalistes. Par exemple, en Finlande une jeune Rom a dit : « *On nous a dit au village qu'en Finlande on pouvait gagner de l'argent en mendiant, en recyclant des bouteilles et en vendant des fleurs. Un ami nous a même dit qu'on pouvait se faire engager pour différentes récoltes : de fraises, un mois et de légumes, après. C'est ce qu'on attend. J'espère que quelqu'un va nous donner un travail, pour un mois, quelques semaines. Il vaut mieux travailler, on gagne plus et on n'a pas à subir le froid dans la rue. »⁵⁴*

Les espoirs pour ceux qui partent sont souvent vains : « *[Mon fils aîné] est ici avec moi pour gagner de l'argent. Il a raté la naissance de son deuxième enfant car il est en Espagne. C'est très dur. Sa femme l'implore de revenir ou de la faire venir en Espagne avec ses deux enfants. Il hésite. Il est sans emploi aussi, incapable de subvenir aux besoins de sa famille ici ou là-bas. »⁵⁵*

La persécution présumée qui a poussé les Roms à chercher l'asile à l'extérieur et à l'intérieur de l'Union est rarement donnée comme motivation parmi les répondants dans cette étude. En août 2009, environ 200 Roms bulgares auraient demandé l'asile en Finlande. Selon l'YLE, la radiotélévision publique nationale

⁵¹ Entretien avec un Rom, France, 26.03.2009

⁵² Entretien avec un Rom, Espagne, 25.03.09

⁵³ Entretien avec une Rom, Espagne, 23.03.2009

⁵⁴ Entretien avec une Rom, Finlande, 05.05.2009

⁵⁵ Entretien avec un Rom, Espagne, 24.03.2009

de Finlande, un agent des services d'immigration finlandais a déclaré : « *Quand un citoyen de l'Union demande l'asile dans un État membre, on considère que c'est un pays d'origine sûr et on suit une procédure accélérée. Et d'après ce que je sais, nous n'avons pas encore accordé d'asile à un citoyen européen ou un groupe ethnique rom qui est arrivé récemment en Finlande [...] Ils peuvent aussi travailler, sans permis de travail spécial, trois mois après avoir déposé la demande. Ils ont également droit à un logement gratuit. Les gens savent peut-être aussi que le temps d'attente est plus long à cause de toutes les demandes. Donc ils savent qu'ils ont davantage de temps pour rester ici.* »⁵⁶

D'après le protocole 29 du traité sur l'Union européenne « sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne », « les États membres doivent être considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile. En conséquence, toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible pour instruction par un autre État membre que dans un nombre de cas limité ».⁵⁷ Compte tenu de ce protocole, le résultat de telles demandes d'asile est confus, mais cet exemple illustre la situation paradoxale que le statut de « demandeur d'asile » peut, dans certains États membres, apporter un sentiment de sécurité ou de stabilité plus grand et un meilleur accès à la protection et à l'assistance que la citoyenneté européenne.

2.3. L'impact de la crise économique

« Avec la crise actuelle, il y a moins d'emplois et ma famille n'a plus que très peu de revenus. Si ça continue encore longtemps, nous serons obligés de retourner en Slovaquie, même si j'étais venu ici d'abord pour travailler. Je viens d'une région

⁵⁶ Voir http://yle.fi/uutiset/news/2009/08/challenging_asylum_cases_for_finnish_authorities_944461.html (23.10.2009)

⁵⁷ Union européenne, Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne, dans le JO C 321, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:FR:pdf>. Les exceptions incluent : « (a) si l'État membre dont le demandeur est ressortissant, invoquant l'article 15 de la convention de Rome sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prend, après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des mesures dérogeant, sur son territoire, à ses obligations au titre de cette convention ; (b) si la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne a été déclenchée et jusqu'à ce que le Conseil prenne une décision à ce sujet ; (c) si le Conseil, statuant sur la base de l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, a constaté, à l'égard de l'État membre dont le demandeur est ressortissant, l'existence d'une violation grave et persistante par cet État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1 ; (d) si un État membre devait en décider ainsi unilatéralement en ce qui concerne la demande d'un ressortissant d'un autre État membre ; dans ce cas, le Conseil est immédiatement informé ; la demande est traitée sur la base de la présomption qu'elle est manifestement non fondée sans que, quel que soit le cas, le pouvoir de décision de l'État membre ne soit affecté d'aucune manière. »

de la Slovaquie où on ne donne pas de travail aux Roms. Nous sommes venus ici parce que c'est différent. Mais en ce moment, c'est difficile pour nous. »⁵⁸

Les répondants, souvent employés comme travailleurs peu qualifiés, ont mentionné à de nombreuses reprises la crise économique et son impact sur leurs choix : « *Si je pouvais gagner 400 EUR en Bulgarie, je ne viendrais pas ici. Maintenant, avec la crise, je travaille de manière très irrégulière. La crise va durer longtemps et je pense que l'année prochaine, nous retournerons en Bulgarie [...] mais si je trouve un bon travail, je veux rester en Espagne pendant sept ou huit ans et ensuite, retourner en Bulgarie.* »⁵⁹

Il apparaît aussi clairement que les emplois marginaux, non qualifiés et mal payés qui, auparavant, étaient véritablement la chasse gardée des travailleurs migrants attirent de plus en plus les ressortissants du pays : « *Ceux qui étaient intégrés dans le secteur agricole, qui récoltaient l'ail, le raisin, les oranges et les olives sont aujourd'hui relativement touchés par la crise. Nous remarquons que les immigrants entrent en compétition avec les Espagnols pour les mêmes emplois. Au cours de la campagne de récolte des olives de cette année, certains employeurs ont subi des pressions pour qu'ils engagent des natifs.* »⁶⁰

Peu de données statistiques permettent de montrer une éventuelle incidence des changements sur le marché du travail dus à la crise économique, sur les comportements sociaux envers les autres citoyens européens et/ou migrants. Un sondage sur Internet du *Financial Times/Harris* réalisé auprès de 6 538 adultes (âgés de 16 à 64 ans) en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Espagne et en Italie (ainsi qu'aux États-Unis) a montré que « ... l'opinion était divisée quant à savoir si la libre circulation des personnes, des capitaux, des biens et services dans l'Union européenne contribuait au redressement de l'économie européenne ou l'entravait [...]. En Espagne, 54% pensent que cela y contribue contre seulement 9% qui pensent que cela entrave le redressement. En Grande-Bretagne, seulement 27% sont d'avis que cela aide, ce qui est légèrement supérieur aux 24% qui pensent le contraire. La majorité des personnes interrogées en Italie (59%) et en Espagne (53%), et la majorité relative en France (45%) et en Allemagne (43%) préféreraient que les citoyens d'autres pays de l'UE puissent travailler dans leur propre pays. En Grande-Bretagne, [...] entre 33% et 54% des gens s'opposent à ce que les travailleurs étrangers de l'UE puissent travailler en Grande-Bretagne. Toutefois, la plupart des gens [...] dans les pays européens soutient l'idée que les gouvernements « demandent » aux immigrants sans emploi de quitter le pays. Entre 35% des gens (en France) et 14% (en Grande-Bretagne) seulement s'opposent à cette idée.⁶¹

⁵⁸ Entretien avec un Rom, Royaume-Uni, 02.04.09

⁵⁹ Entretien avec un Rom, Espagne 25.03.2009

⁶⁰ Entretien avec l'ONG *Córdoba Acoge*, Espagne, 17.03.2009

⁶¹ Harris Interactive 2009, « *In United States and Largest European Economies Public Opinion Is Split on Issues of Economic Nationalism, Protectionism and Internationalism* » (Aux États-Unis et dans les plus grandes économies européennes, l'opinion est divisée concernant les

Bien qu'avec la crise actuelle, il soit plus difficile pour les Roms de trouver du travail, aussi bien dans l'économie officielle qu'informelle du pays de destination, l'étude a décelé peu de signes montrant que cela dissuadait la mobilité de la part des Roms. Même si certains répondants en Espagne ont signalé qu'ils envisageaient de rentrer plus tôt que prévu si la situation économique ne s'améliorait pas, il semblerait que beaucoup de Roms choisiraient de rester dans les pays de destination choisis malgré la récession.⁶²

La crise peut également constituer un facteur d'impulsion, puisque le chômage augmente aussi dans les pays d'origine. En d'autres termes, l'impact de la crise économique peut être encore plus sévère dans les pays d'origine et donc encourager la mobilité intra-UE malgré le peu d'opportunités dans les pays d'accueil. Par exemple, une Rom de Roumanie vivant en Finlande a qualifié la crise actuelle comme étant « la pire de toutes » : « *Je suis partie car les conditions de vie sont très dures. En Roumanie, on a toujours eu des problèmes financiers, mais aujourd'hui il est impossible de travailler [en Finlande] même pour nettoyer les rues [...]. Il y a beaucoup de personnes au chômage et elles sont incapables de payer leurs factures. Ni mon mari ni moi n'avons trouvé de travail. Nos enfants, qui vont au lycée, sont obligés de travailler à temps partiel afin de pouvoir manger et acheter des vêtements. Avant, je nettoyais les rues, mais en décembre j'ai été licenciée, [...] ces temps-ci, c'est très difficile de trouver un travail, même les employés qualifiés se font renvoyer, pour nous c'est encore plus dur, sans diplômes ni qualifications.* »⁶³

Dans certains des pays de destination, la crise économique frappe directement les Roms européens, au moment même où leur droit au travail a été reconnu : « *Alors que maintenant j'ai un droit au travail et que j'avais fait une formation pour travailler dans une boulangerie, la crise arrive et il n'y a plus de travail.* »⁶⁴ Cette situation paradoxale n'échappe pas à beaucoup de répondants : « *Quelle ironie, avant 2007, on n'avait pas le droit de travailler ici légalement, mais on travaillait. Maintenant, on a le droit mais il n'y a plus de travail. Je m'occupais d'un bébé et mon mari travaillait sur le marché [...]. Mon mari gagnait 1 200 EUR par mois et moi, 800. Cela nous a permis d'économiser, de nous occuper de nos enfants. Maintenant, c'est très compliqué. Mon mari et moi faisons des petits boulots [...]. C'est difficile de payer 250 EUR de charges mensuelles pour la voiture, 400 EUR de loyer pour l'appartement, en plus de tous les besoins scolaires des enfants.* »⁶⁵

questions de nationalisme, protectionnisme et internationalisme en matière économique), lien en anglais :

http://www.harrisinteractive.com/news/FTHarrisPoll/HI_FinancialTimes_HarrisPoll_March_2009_19.pdf (22.10.2009)

⁶² Cette étude suggère que les citoyens européens non roms venant d'autres États membres sont davantage susceptibles de retourner « chez eux » que leurs homologues roms.

⁶³ Entretien avec une Rom, Finlande, 05.05.2009

⁶⁴ Entretien avec une Rom, Espagne, 23.02.2009

⁶⁵ Entretien avec une Rom, Espagne, 25.03.2009

2.4. Modes de mouvements

La mobilité rom intra-européenne n'a pas commencé après l'élargissement de l'UE., Il y avait déjà des mouvements bien établis entre les pays de l'UE avant l'élargissement de 2004, même si cela était bien plus marqué dans certains États membres que dans d'autres.⁶⁶ La communauté rom espagnole du Sud de la France, notamment les *gitanos* catalans, a une longue tradition de relations transfrontalières, de mariages mixtes et de mobilité vers la France tout au long du XXe siècle. Les Roms espagnols ont également migré vers la France pendant la guerre civile espagnole et par la suite. Il existe encore une mobilité transfrontalière liée aux réseaux familiaux de familles roms espagnoles installées des deux côtés de la frontière. Ces Roms vivent souvent sur les mêmes sites de halte mis à disposition que des Gens du voyage, des Roms français et des Roms catalans qui ont la nationalité française, partageant de nombreux problèmes similaires. Ils ne sont généralement pas traités comme des « étrangers ». Depuis les années 1980, il y a également quelques milliers de Roms portugais présents en Espagne. Certains vont et viennent entre le Portugal et l'Espagne tandis que d'autres se sont installés en Espagne. Il y a également eu des mouvements de Roms entre les pays d'Europe centrale et orientale, par exemple des Roms allant de Slovaquie en République tchèque.⁶⁷

Après les élargissements de l'UE de 2004 et 2007, les mouvements changent selon le type d'emploi, et surtout le niveau de pérennité, qui varie de saisonnier à permanent. Dans le premier cas, les Roms retournent dans leur pays d'origine à la fin de la saison, tandis que dans le deuxième cas, ils ont tendance à ne pas rentrer, peu importe les salaires dans les pays de destination : *« Il y a eu un changement de municipalité dans notre ville en Slovaquie, le nouveau maire est bien [...]. Mais il n'y a pas de travail pour nous parce que nous sommes roms. Mes enfants veulent rester parce qu'ils ont de meilleures opportunités ici. Ma fille étudie à l'université et elle est heureuse, mes plus grands enfants travaillent tous ici. J'aimerais retourner dans mon pays, mais je ne peux pas. Ici, je peux travailler même si les conditions ne sont pas idéales. Mon employeur ne m'engagera pas à plein-temps. Mais ça reste tout de même beaucoup mieux ici qu'en Slovaquie. D'autres Slovaques non roms retournent en Slovaquie à cause de la crise financière. Si on rentrait, on dépendrait de l'assistance sociale. »*⁶⁸

⁶⁶ La Grèce, par exemple, présente une population rom importante. Cependant, bien qu'elle soit victime de racisme et de discrimination, comme l'a mis à jour l'enquête EU-MIDIS de la FRA, il n'y a aucun signe de mouvements notables vers d'autres États membres. (Certains Roms musulmans de Thrace occidentale ont toutefois migré vers l'Allemagne jusque dans les années 1990 pour trouver du travail.)

⁶⁷ « *Brief Analysis of Roma Migration from Slovakia to Czech Republic* » (Brève analyse des migrations roms de Slovaquie vers la République tchèque) de Sdružení Dženo, est disponible ici (en anglais) : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/sdruzeni2.doc> (24.09.09)

⁶⁸ Entretien avec une Rom, Royaume-Uni, 23.03.2009

Les réponses des Roms interrogés révèlent deux caractéristiques principales qualifiant les mouvements : la première étant l'échelle de temps, les mouvements se font à court ou long terme. La deuxième répartit les mouvements en deux types, individuels ou de groupe. La tendance générale des répondants roms penchait vers une mobilité de groupe à plus grande échelle, les groupes se constituant généralement de membres d'une même ville ou région d'origine, ou de familles étendues, ou les deux : « *Ce qu'on m'a raconté sur la vie ici, en Espagne, m'allait parfaitement, les opportunités de travail, la nourriture bon marché et la possibilité de faire des économies pour nos proches en Bulgarie. [...] Le fait qu'ils réussissent à envoyer 40 à 50 EUR par mois chez eux m'a convaincu de quitter la Bulgarie. Ma femme m'a rejoint trois mois plus tard avec notre fille. Ma mère nous a aussi encouragés à migrer. Ici, je me sens soutenu et accepté par ma famille et par les Espagnols moyens. J'ai réussi à payer mes billets pour venir en Espagne et emmener avec moi ma famille, ma fille, mon fils avec sa femme et ses deux enfants, mon plus jeune fils ainsi que mon frère.* »⁶⁹

Des études antérieures sur la migration rom avant l'élargissement de l'UE de 2004 ont montré que « [...] ce n'est jamais une migration d'individus mais de familles nucléaires, et dans de nombreux cas, de plusieurs branches de familles étendues ou de clans [...]. La volonté de prendre les risques encourus lors d'une migration, même dans les conjonctures juridique et sociale les plus défavorables, est ainsi encouragée par des liens familiaux étroits, une caractéristique spécifique de la société rom ».⁷⁰

La présente étude a identifié certains répondants roms s'étant déplacé de manière individuelle. Leur expérience a été particulièrement ardue car ils n'avaient aucun soutien de leur famille ou de leur communauté dans le pays de destination : « *En Roumanie, j'étais divorcé et je n'avais aucun moyen de subvenir à mes besoins ni à ceux de mes enfants. Je suis venu tout seul parce que j'avais entendu dire qu'on pouvait gagner sa vie ici. Je ne connaissais personne sur place mais j'ai rencontré quelques Roms roumains avec qui je suis devenu ami.* »⁷¹

Globalement, il y a quatre modes de mouvements contemporains :

- un mouvement planifié et permanent - les Roms se sont déplacés dans un autre État membre et sont pratiquement certains qu'ils y resteront (ils ont « émigré » dans le sens traditionnel du terme),

⁶⁹ Entretien avec un Rom, Espagne, 23.03.2009

⁷⁰ Y. Matras, (2000) « *Romani Migrations in the post-communist era: Their political and historical significance* » (Migrations roms à l'époque postcommuniste : leur portée politique et historique) paru dans *Cambridge review of International Affairs*, vol. 13, n° 2, p. 36-37; E. Sobotka, (2003) « *Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy* » (Migration rom dans les années 1990 : perspectives en terme de dynamique, d'interprétation et de politique) paru dans *Romani Studies*, 5, vol. 13, n° 2, 79-121

⁷¹ Entretien avec une Rom, Finlande, 06.05.2009

- un mouvement planifié et temporaire - les Roms qui se sont déplacés dans un autre État membre au cours d'une importante période de migration à long terme puis retournent dans leur pays d'origine (bien qu'on ignore s'ils y retournent de manière définitive),
- un mouvement régulier entre les pays d'origine et de destination, formant partie d'un mode établi,
- un mouvement continu entre différents États membres, à la recherche de nouvelles opportunités, empêchant généralement un retour vers le pays d'origine.

Un mouvement permanent se produit dans une situation de relative stabilité où les personnes signalent de manière claire qu'elles ont résolument décidé de se déplacer vers leur pays de destination : « *On est arrivé au Royaume-Uni, puis [mon mari] a trouvé du travail. L'une de nos filles est restée en Slovaquie. Bien que mon mari ait maintenant perdu son travail, on a assez pour vivre, c'est beaucoup plus que ce qu'on avait en Slovaquie. On peut enfin vivre comme des êtres humains, et pas comme des animaux.* »⁷² Il est important de remarquer que certaines répondantes ont mentionné, parmi les raisons pour ne pas rentrer, les meilleures opportunités pour les enfants dans les pays de destination ainsi que la reconnaissance des droits de la femme et de la protection contre les violences domestiques : « *Je ne veux pas retourner en Bulgarie, je veux rester ici, je me plais beaucoup ici. J'aime que les femmes et les enfants aient beaucoup de droits parce qu'ici, les maris ne peuvent pas frapper les femmes ou les enfants. Je veux simplement vivre une vie normale, pouvoir me payer toutes mes choses et je veux que mes enfants continuent d'aller à l'école ici.* »⁷³

Les Roms qui se sont déplacés dans un autre État membre puis sont retournés chez eux, ou projettent résolument de le faire, envisagent leur mobilité sur un plan plus pratique : « *[Je suis venu en Italie] pour rejoindre ma famille qui y était déjà et pour trouver un travail parce qu'en Roumanie, il n'y en a pas. J'ai trouvé mon premier travail ici, en Italie. [...] Je ne veux pas rester ici, parce que je veux retourner en Roumanie. On veut seulement rester ici le temps d'économiser de l'argent puis on rentre en Roumanie.* »⁷⁴ « *Une fois que j'aurai réussi à économiser un peu d'argent, je retournerai en Bulgarie. Sinon, que diront les voisins ? : « Il est parti à l'étranger et il revient le ventre vide ! »* »⁷⁵

Les personnes effectuant ce type de mouvement expriment souvent fortement le désir de retourner chez eux : « *[J'ai quitté la Roumanie] pour trouver du travail. [...] En Roumanie, c'est difficile de trouver du travail pour nous, parce que nous sommes roms. En Roumanie, il y a une crise économique. Les Roms n'ont reçu d'aide de personne. Ici, les salaires sont plus élevés. Si quelqu'un m'offrait la moitié du salaire que je touche aujourd'hui en Italie, je rentrerais immédiatement*

⁷² Entretien avec une famille rom, Royaume-Uni, 30.03.09

⁷³ Entretien avec une Rom, Espagne, 23.03.09

⁷⁴ Entretien avec un Rom, Italie, 11.02.09

⁷⁵ Entretien avec un Rom, Espagne, 25.03.09

*en Roumanie. [...] Je veux y retourner, je suis fatigué. J'attends que la crise se termine en Roumanie et je rentrerai. Mon pays me manque. »*⁷⁶

Cependant, pour d'autres qui sont rentrés « chez eux » ou projettent de le faire, on sait rarement de manière claire si leur retour sera permanent. Il s'agit donc d'une expérience qui peut parfois se confondre avec celles des Roms constituant le troisième groupe de mouvements, une mobilité habituelle établie entre différents États membres. Un mouvement d'aller et retour instauré entre le pays d'origine et le pays de destination implique également une sécurité au niveau de l'emploi et du statut social : « *Pour le moment, on organise nos voyages en Slovaquie en fonction de nos vacances. Cependant, l'une des raisons pour lesquelles nous sommes venus ici, est de pouvoir partir en vacances au bord de la mer, par exemple, comme le font les non Roms. Pourquoi est-ce qu'on s'attend toujours à ce que les Roms soient pauvres, analphabètes, incapables d'organiser leur vie et de savoir en profiter ?* »⁷⁷

La quatrième tendance de mouvement continuuel résulte de la conjugaison de plusieurs expériences négatives, d'une faible connaissance des droits de séjour et de la volonté de trouver un emploi meilleur. En Finlande, un Rom de 50 ans a dit : « *Je suis venu ici il y a un mois, avant je suis allé en Italie, en Espagne et en France. Je suis resté dans chacun de ces pays un mois ou deux environ puis suis parti dans un autre pays, où je pensais pouvoir gagner plus d'argent.* »⁷⁸ Ce genre de mouvement signalé par des répondants est apparu de manière aléatoire d'un pays à l'autre, et était plus souvent basé sur l'espoir que sur des attentes réalistes de plus d'opportunités pour une vie meilleure. Un Rom de 25 ans a déclaré : « *J'ai quitté la Roumanie il y a quatre mois et suis venu directement ici en voiture et en bateau. J'étais déjà allé dans d'autres pays comme l'Italie ou l'Espagne avant ça. J'en suis parti car j'ai senti que les gens commençaient à être réticents à notre présence et on ne gagnait pas assez en jouant de la musique dans la rue. C'est la première fois que je viens ici et j'ai laissé ma femme et mes enfants en Roumanie.* »⁷⁹

Les hommes ont tendance à se déplacer les premiers, et cette tendance a été constatée à travers les pays étudiés. Cette dynamique par sexe n'est cependant pas durable car les femmes, et généralement les enfants, rejoignent habituellement les membres masculins de leur famille une fois que la situation est jugée suffisamment stable. Selon les répondants de la majorité des pays de destination, les hommes et les femmes roms venant d'autres États membres étaient en nombre largement équivalent.

Parallèlement, d'autres répondants envisageaient de continuer de se déplacer jusqu'à trouver un pays qui répondrait à leurs aspirations. Comme l'a exprimé un Rom roumain vivant en Italie : « *Si je ne gagne pas d'argent en Italie, j'irai en*

⁷⁶ Entretien avec un Rom, Italie, 11.02.09

⁷⁷ Entretien avec deux hommes d'origine rom, Royaume-Uni, 30.03.09

⁷⁸ Entretien avec un Rom, Finlande, 06.05.09

⁷⁹ Entretien avec un Rom, Finlande, 08.05.09

*Hollande, en Grèce ou en Espagne. J'irai dans des pays où je peux travailler et construire un avenir meilleur pour mes enfants. »*⁸⁰

Les répondants ayant déclaré qu'ils n'envisageaient pas de retourner chez eux étaient en nombre significatif. Dans ce contexte, la notion de « chez soi » devient vague, comme le montre cette remarque d'un Roumain vivant en Finlande : « *J'ai quitté la Roumanie parce que je n'y avais aucun avenir, et je ne voyais aucun moyen d'évoluer, de sortir de la pauvreté. Malheureusement, je n'ai plus rien là-bas, pas de maison, pas de famille. Pour moi, la Roumanie, ce n'est plus chez moi. C'est juste le pays d'où je viens. Si je devais retourner « chez moi », je retournerais en Espagne, où vit ma petite amie.* »⁸¹ Les répondants roms vivant dans d'autres pays ne voulaient pas se déplacer constamment. Plus spécifiquement, les répondants vivant en Espagne, y étaient arrivés directement et n'avaient aucune envie de se déplacer dans un autre pays.

Au cours d'une réunion d'enquête avec des professionnels roms, à Budapest, ils ont également indiqué qu'il existait un mouvement d'intellectuels et de professionnels roms à la recherche de travail au sein de l'UE. Dans certains des pays de départ, cela est qualifié « d'exode des cerveaux » et perçu comme ayant de graves conséquences sur les organisations roms et les politiques concernant les Roms. Ce mouvement représente toutefois une petite partie du mouvement général des Roms, mais il a des conséquences importantes. Ce mouvement apparaît également comme étant moins problématique. Les professionnels roms sont souvent bien intégrés dans les pays de destination et peuvent ne pas être vus, ou ne pas se voir eux-mêmes, comme des Roms.⁸²

Certaines autorités locales offrent les frais de voyage et des bourses aux Roms qui retournent dans leur pays d'origine. Cette pratique a été signalée par les médias et des ONG en Finlande,⁸³ en France,⁸⁴ en Italie,⁸⁵ au Royaume-Uni⁸⁶ et, plus

⁸⁰ Entretien avec un Rom, Italie, 18.02.2009

⁸¹ Entretien avec un Rom, Finlande, 06.05.09

⁸² Observations de professionnels roms lors d'une réunion d'enquête d'ERGO (*European Roma Grassroots Organisation*), Budapest, Hongrie, 07.07.2009

⁸³ *Helsingin Sanomat*, édition internationale disponible (en anglais) ici : <http://www.hs.fi/english/article/Helsinki+sends+beggar+mothers+back+to+Romania+on+child+welfare+grounds/1135233973925> (23.10.2009)

⁸⁴ Le 31 juillet 2008, un groupement d'ONG françaises a déposé une plainte auprès de la Commission européenne préconisant l'ouverture d'une procédure d'infraction contre la France sur ce sujet, concernant la violation de la directive de libre circulation. Voir : « Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes » déposée par l'association du GISTI, et au nom des organisations et réseaux européens de la société civile », <http://detentions.wordpress.com/2008/10/01/plainte-contre-la-france-pour-violation-du-droit-communautaire> (23.10.2009)

⁸⁵ « *Italy: Mayor "pays" Roma-Gypsies to leave the city* » (En Italie, un maire « paie » les Roms et les Tziganes pour qu'ils quittent la ville), *ADNKronos International*, 21.05.09. (Lien en anglais) <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009)

⁸⁶ Suite à des attaques contre une communauté d'une centaine de Roms roumains à Belfast, Irlande du Nord, en juin 2009, le gouvernement du pays a payé la plupart des membres de ce

récemment, en Allemagne.⁸⁷ Concernant un cas en Italie⁸⁸, les médias ont signalé que le rapatriement était offert à la condition que les Roms signent des contrats mentionnant qu'ils ne reviendraient pas pendant une période définie. En juillet 2008, un groupement d'ONG françaises a déposé une plainte auprès de la Commission européenne demandant une procédure d'infraction contre la France pour la violation de la directive de libre circulation.⁸⁹ Cependant, certains employés d'autorités locales interrogés pour la présente étude ont avancé que les retours survenaient dans un contexte précis : « *Nous avons également rapatrié des personnes qui avaient besoin de retourner dans leur pays et des personnes plus âgées qui avaient envie de rentrer.* »⁹⁰ Concernant les retours volontaires menés en France, le Commissaire aux droits de l'Homme a écrit : « La volonté affichée des autorités françaises de mettre en place une politique d'aide aux retours réellement volontaires doit être saluée ainsi que son efficacité. [...] En tant que ressortissants européens, ces personnes peuvent librement revenir sur le territoire national une fois l'aide perçue. De plus, le caractère « volontaire » de ces retours ne serait pas toujours réel, les opérations de retour étant parfois coordonnées avec des opérations policières intimidantes voire abusives. Le Commissaire a été informé que lors de certains retours organisés les documents d'identité des « volontaires » au retour étaient saisis jusqu'à leur arrivée dans leur pays d'origine afin d'éviter qu'ils ne changent d'avis. Le Commissaire souhaite que ces retours s'effectuent dans le respect des droits des intéressés et que leur dimension « volontaire » soit pleinement garantie. Ces populations devraient aussi être véritablement aidées lorsqu'elles retrouvent leur pays d'origine. »⁹¹

groupe pour qu'ils retournent en Roumanie. H. McDonald (2009) « *Belfast Romanians return home after racist attacks* » (Après de violentes attaques, des Roumains de Belfast rentrent en Roumanie), *Guardian*, 26.06.2009, consultable sur le lien suivant (en anglais) :

<http://www.guardian.co.uk/uk/2009/jun/26/northern-ireland-romanians-racism-belfast> (25.10.2009)

⁸⁷ « *Germany: 110 Romanian Gypsies will receive 27,000 euros to return to Romania* » (En Allemagne, 110 Tziganes roumains recevront 27 000 euros pour retourner en Roumanie), (lien en anglais) 15.06.2009, http://english.hotnews.ro/stiri-top_news-5829643-berlin-bought-its-peace-110-romanian-gypsies-will-receive-27-000-euros-return-romania.htm (25.10.2009)

⁸⁸ « *Italy: Mayor "pays" Roma-Gypsies to leave the city* » (En Italie, un maire « paie » les Roms et les Tziganes pour qu'ils quittent la ville), *ADNKronos International*, 21.05.09. (Lien en anglais) <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009)

⁸⁹ Voir : « *Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes* » déposée par l'association du GISTI, et au nom des organisations et réseaux européens de la société civile », <http://detentions.wordpress.com/2008/10/01/plainte-contre-la-france-pour-violation-du-droit-communautaire> (25.10.2009)

⁹⁰ Entretien avec un employé de l'autorité locale, Italie, 19.03.2009 – L'attention que les médias ont portée à ces retours dans cette ville a révélé l'éventualité de violations des droits. Voir : *ADNKronos International*, « *Italy: Mayor 'pays' Roma-Gypsies to leave the city* » (En Italie, un maire « paie » les Roms et les Tziganes pour qu'ils quittent la ville), 21.05.09, (lien en anglais) <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009)

⁹¹ « *Mémorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008* », CommDH(2008)34, p. 28

2.5. Les expériences aux frontières

« Lorsqu'on a pris l'avion en août 2008 et qu'on est arrivé à l'immigration [du Royaume-Uni], l'agent de contrôle aux frontières a simplement regardé nos passeports et c'était bon. On est des citoyens de l'UE, ce n'était pas nécessaire de faire plus de vérifications. »⁹²

Au cours de son enquête EU-MIDIS⁹³, la FRA a examiné les réponses de Roms interrogés au hasard dans sept États membres, qui avaient voyagé au cours des 12 derniers mois en dehors de leur propre pays, pour savoir s'ils avaient été contrôlés à la frontière en revenant dans leur pays d'origine et s'ils estimaient qu'on avait choisi de les contrôler en particulier, en raison même de leur appartenance à une minorité. Peu des Roms interrogés avaient voyagé en dehors de leur propre pays (8% en Bulgarie, 5% en République tchèque, 6% en Grèce, 7% en Hongrie, 11% en Pologne, 14% en Roumanie et 12% en Slovaquie), parmi lesquels, 58% en Bulgarie, 80% en République tchèque, 48% en Grèce, 60% en Hongrie, 24% en Pologne, 80% en Roumanie et 61% en Slovaquie ont déclaré s'être fait contrôler. Parmi ces personnes contrôlées, 25% en Bulgarie, 48% en République tchèque, 31% en Grèce, 9% en Hongrie, 44% en Pologne, 6% en Roumanie et 41% en Slovaquie ont estimé avoir été choisis en raison de leur origine ethnique. L'appartenance de quatre pays de destination à l'espace Schengen, parmi les cinq pays compris dans ce rapport (l'exception étant le Royaume-Uni), et l'absence de contrôles aux frontières extérieures terrestres ou maritimes réduisent considérablement la probabilité d'y rencontrer ce genre de problèmes à la frontière d'un pays d'origine.

Les droits de libre circulation sont généralement compris par les Roms européens et généralement respectés par les employés du secteur public. En Finlande, un vieil homme d'origine rom a dit : *« Pourquoi est-ce qu'on aurait des problèmes, si on a rien fait d'illégal ? Maintenant, c'est tellement facile d'entrer et de sortir de Roumanie, on montre simplement notre passeport et on passe librement »⁹⁴*, auquel un jeune Rom a ajouté : *« On n'a aucun problème aux frontières. Je sais depuis deux ans qu'on est entré dans l'UE et que ça veut dire qu'on peut aller*

⁹² Entretien avec une famille rom, Royaume-Uni, 12.04.09

⁹³ Dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS, des Roms venant de sept États membres de l'UE (la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie) ont été interrogés. Selon les résultats de ce sondage, les Roms présents dans ces pays sont principalement des minorités installées, autrement dit, des ressortissants nationaux nés dans le pays où ils ont été interrogés (97%-100%). La proportion « d'immigrants » parmi les Roms est de loin la plus importante en République tchèque, où 12% des répondants ont indiqué être nés en dehors du pays (entre autres sur le territoire de l'ancienne Tchécoslovaquie, c'est-à-dire la Slovaquie). Pour plus d'informations, consulter le lien (en anglais) http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

⁹⁴ Entretien avec un Rom, Finlande, 06.05.09

n'importe où. Avant 2007, c'était plus difficile de sortir de Roumanie, mais aujourd'hui, il n'y a aucune restriction. »⁹⁵

Les expériences actuelles sont diamétralement opposées aux expériences antérieures et montrent à quel point les droits de libre circulation sont véritablement importants pour les citoyens de l'UE : *« Quand j'ai quitté la Roumanie pour la première fois, il y a sept ans, on a dû s'y reprendre à plusieurs fois parce qu'ils ne voulaient pas nous laisser passer la frontière, nous, les basanés. Finalement, on a réussi à passer dans une camionnette avec quelqu'un qui a payé le douanier. Le chauffeur m'a dit : « S'il vous plaît, ce n'est pas contre vous mais mettez de la poudre blanche sur le visage. Ce n'est pas pour moi, c'est pour vous. »⁹⁶*

Cet héritage contribue encore à avertir les Roms européens qui ont certaines attentes, mais des répondants ont eu des expériences positives : *« J'ai traversé la frontière avec mon passeport et il n'y a eu aucun problème. J'avais peur au début mais en voyant qu'ils me traitaient bien, je me suis détendue. »⁹⁷*

Certains traitements inéquitables ont été répertoriés mais ce sont des obstacles qui ont entravé, plutôt qu'empêché, la liberté de circulation et de séjour : *« C'était en mars 2008, [lors d'un voyage en bus pour aller de la France au Royaume-Uni]. Tous les passagers ont dû descendre du bus, c'est une procédure normale, mais ensuite les Français ont désigné un certain nombre de personnes, toutes roms. Ils ont pris beaucoup plus de temps pour vérifier nos papiers d'identité et nous ont également demandé de prouver que les enfants qui voyageaient avec nous étaient les nôtres. Les Britanniques ont pris un peu de temps aussi mais ne nous ont pas soumis à des contrôles superflus. »⁹⁸* Cela pourrait indiquer que des stéréotypes prédominants concernant l'engagement des Roms dans des activités de trafic affectent les Roms européens qui voyagent dans l'UE.

Il est important de noter que les répondants roms avaient plus de chances de rencontrer des problèmes, par exemple se voir réclamer des bakchichs par des employés corrompus, en quittant leur pays d'origine qu'en entrant dans les pays de destination, comme l'a expliqué un Rom vivant en France : *« Les employés de nos frontières [bulgares] posent toujours problème chaque fois qu'on traverse la frontière. Ils fouillent dans nos bagages, ils font tout un plat de chaque détail, chaque fois que je rentre en Bulgarie, puisque je ne peux rester ici que jusqu'à trois mois sans travailler. On me demande toujours de présenter divers papiers. Parfois, on nous a demandé de l'argent pour nous laisser partir pour la France. »⁹⁹* De telles expériences ont également été vécues par d'autres répondants roms venant d'autres pays, cela révèle l'existence d'un problème de corruption ayant des conséquences sur l'exercice du droit de libre circulation :

⁹⁵ Entretien avec un Rom, Finlande, 07.05.09

⁹⁶ Entretien avec une Rom, Espagne, 02.03.2009

⁹⁷ Entretien avec une Rom, Espagne, 27.02.2009

⁹⁸ Entretien avec un Rom, Royaume-Uni, 02.04.09

⁹⁹ Entretien avec un Rom, France, 26.03.2009

« Une fois, les agents de police hongrois m'ont demandé de l'argent pour passer. Si je ne leur avais pas donné l'argent, j'aurais eu à payer une amende alors que je n'avais rien fait de mal. Ils m'ont demandé 50 EUR, en me disant que si je ne leur donnais pas, j'aurais à payer une amende de 100 EUR. »¹⁰⁰ Ce genre d'abus est apparu de manière généralisée dans les témoignages des répondants à travers les pays étudiés, indiquant que c'est une expérience habituelle particulièrement inquiétante vécue par les Roms voyageant au sein de l'UE : « En 2004, par exemple, j'ai traversé la frontière et [la police] m'a demandé de l'argent, que j'ai alors mis dans mes papiers. Encore maintenant, si je veux traverser la frontière, ils me réclament de l'argent. Ça arrive en Roumanie mais aussi en Hongrie. Ils demandent généralement 20 ou 30 EUR. »¹⁰¹

¹⁰⁰ Entretien avec un Rom, Italie, 11.02.09

¹⁰¹ Entretien avec un Rom, Italie, 18.02.09

3. La situation des Roms dans les pays de destination

L'étude a montré que les expériences vécues par les Roms dans les États membres de destination variaient largement entre différents pays et différents domaines de la vie, tel que l'emploi, le logement, la santé, l'éducation et la protection sociale. Pour certains Roms européens, se déplacer dans un autre pays de l'UE a été une expérience positive, mais pour d'autres, l'expérience a été presque totalement négative, ajoutant à leur expérience l'inégalité et l'exclusion sociale. L'accès à l'emploi¹⁰² est apparu comme étant une caractéristique déterminante de ces expériences, car il facilite l'intégration sociale et l'accès aux services sociaux, et notamment, au logement.

Cependant, l'étude montre que la mauvaise application de la directive de libre circulation par les autorités nationales, à différents niveaux de l'administration, qui ne sont pas bien formées, peut être responsable de la déchéance *de facto* de certains droits, tout particulièrement dans le domaine de l'assistance sociale. Par exemple, selon un employé de la province de Naples, en Italie : « *Pour les Roms de Roumanie, en l'absence d'un document [l'attestation d'enregistrement¹⁰³], ils ne peuvent ni payer leur facture d'eau, ni établir de contrat pour un approvisionnement en électricité, ni entreprendre la recherche d'un emploi [...]. En ce sens, ces gens n'existent pas.* »¹⁰⁴

L'étude a également examiné la discrimination multiple¹⁰⁵ et a découvert qu'elle pouvait toucher de différentes manières des groupes vulnérables, victimes d'exclusion et d'inégalité en raison de leur origine ethnique d'abord, mais aussi

¹⁰² L'accès aux services sociaux est ouvert à tous les citoyens de l'UE résidant dans un autre État membre, à la condition qu'ils aient des ressources suffisantes (une condition à laquelle beaucoup de Roms ne peuvent satisfaire) ou qu'ils soient travailleurs salariés ou non-salariés.

¹⁰³ Directive 2004/38/CE, article 8(2) « Une attestation d'enregistrement est délivrée immédiatement, qui précise le nom et l'adresse de la personne enregistrée ainsi que la date de l'enregistrement. », consultable sur le lien suivant : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:FR:PDF> (10.12.2009)

¹⁰⁴ Entretien avec un employé de la province de Naples, Italie, 05.03.09

¹⁰⁵ Une personne est victime de discrimination multiple dès lors qu'elle est discriminée pour plus d'un motif, par exemple, qu'elle est traitée moins favorablement non seulement pour des raisons d'origine ethnique mais aussi d'âge, de sexe ou de handicap. Voir Commission européenne (2007), *Lutte contre la discrimination multiple*, consultable ici : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=51&type=2&furtherPubs=no> (23.10.2009)

selon que ce sont des femmes, des enfants, des personnes âgées ou des personnes handicapées.¹⁰⁶

3.1. Cadre juridique et politique

3.1.1. Cadre juridique

L'article 6 de la directive de libre circulation donne à tous les citoyens de l'Union européenne le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autre conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Selon l'article 7, le droit de séjour pour une période de plus de trois mois est soumis à certaines conditions, telles que :

- être un travailleur salarié ou non salarié,
- ou disposer de ressources suffisantes ainsi que d'une assurance maladie complète afin de garantir que la personne concernée (et les membres de sa famille) ne vont pas devenir une charge pour le système d'assurance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur séjour. À ce sujet, les États membres ne peuvent pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle,¹⁰⁷
- ou suivre des études, y compris une formation professionnelle et disposer de ressources suffisantes ainsi que d'une assurance maladie complète afin de garantir qu'ils ne vont pas devenir une charge pour le système d'assurance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur séjour,
- ou être un membre de la famille d'un citoyen de l'Union lui-même satisfaisant aux conditions énoncées précédemment.

Les permis de séjour ont été supprimés pour les citoyens de l'UE. Cependant, les États membres peuvent exiger que les citoyens s'enregistrent auprès des autorités

¹⁰⁶ La même remarque pourrait être faite concernant d'autres questions comme la sexualité ou le handicap, même si les dynamiques de la discrimination multiple étaient moins mises en évidence dans l'étude.

¹⁰⁷ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, COM(2009) 313/4, Bruxelles, p. 8-9 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:FR:PDF>

compétentes pour des périodes de séjour supérieures à trois mois à compter de la date d'arrivée. Une attestation d'enregistrement sera délivrée sur présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, et d'une preuve que les conditions précitées sont satisfaites, en accord avec l'article 8.

Les citoyens de l'UE vivant dans un autre État membre acquièrent le droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil après avoir séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans.¹⁰⁸ Ce droit de séjour permanent n'est plus soumis à aucune condition (article 16).

Les citoyens de l'UE qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent, et les membres de leur famille bénéficient également de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent (article 24).

Cependant, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant une période plus longue, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut ou les membres de leur famille. Les États membres d'accueil ne sont pas tenus, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer à ces personnes des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts (article 24, paragraphe 2).

Bien que la directive de libre circulation soit un développement juridique très important, de sérieux problèmes se sont posés lors de sa transposition. Comme l'a noté la Commission dans son rapport de décembre 2008 sur l'application de la directive 2004/38/CE, bien que les États membres aient adopté dans certains domaines des mesures plus favorables pour les citoyens de l'UE et les membres de leur famille que ne l'impose la directive elle-même, « globalement, la transposition de la directive 2004/38/CE laisse plutôt à désirer. Aucun État membre, ne l'a transposée effectivement et correctement dans son intégralité.. Aucun article de la directive n'a été transposé effectivement et correctement dans l'ensemble des États membres. » Selon le rapport, « au cours des trente mois qui se sont écoulés depuis que la directive est applicable, la Commission a reçu plus de 1 800 plaintes individuelles, 40 questions du Parlement et 33

¹⁰⁸ Il est précisé dans l'article 16, paragraphe 3 de la directive de libre circulation : « La continuité du séjour n'est pas affectée par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an, ni par des absences plus longues pour l'accomplissement d'obligations militaires ou par une absence ininterrompue de douze mois consécutifs au maximum pour des raisons importantes, telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou le détachement pour des raisons professionnelles dans un autre État membre ou un pays tiers. »

pétitions relatives à son application. Elle a enregistré 115 plaintes et a engagé cinq procédures d'infraction pour mauvaise application de la directive. »¹⁰⁹

3.1.2. Politiques d'intégration

Au niveau des États membres, il n'y a aucun cadre politique précis indiquant des lignes directrices pour l'inclusion et l'intégration des Roms européens qui ont exercé leur droit de circulation et de séjour dans l'un des pays étudiés dans ce rapport.

La législation et la politique générales sur les Roms et les Gens du voyage nationaux peuvent fournir un cadre contextuel de référence pour les Roms venant d'autres États membres. La plupart des États membres ont une législation et des politiques précises visant les Roms (ou « Tziganes », « Gens du voyage » ou « nomades ») et elles ont généralement une influence sur les expériences vécues par les Roms d'autres États membres.

Ces politiques ne concernent normalement pas directement la situation des Roms d'autres pays membres mais elles constituent le paradigme juridique et politique qui est habituellement utilisé pour aborder leur situation dans chaque État membre. Les conséquences de cette « intégration » sont tour à tour positives et négatives. L'Espagne, par exemple, fournit de bons exemples de l'élargissement de la politique concernant les Roms nationaux pour inclure les Roms d'autres États membres de manière positive. La politique sur l'éducation des Gens du voyage au Royaume-Uni fonctionne de la même manière. Au contraire, en Italie, les lois et politiques d'intervention « spécifiques aux nomades » visant les Roms et les Sinti ont un impact négatif sur les Roms de l'Italie et d'autres États membres à la fois.

¹⁰⁹ Commission européenne, rapport sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, COM(2008) 840 final, Bruxelles, 10 décembre 2008, consultable ici : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:FR:PDF> (30.10.2009)
Pour une analyse sur les impacts de ces différences sur la citoyenneté, voir S. Carrera et A. Faure Atger, (2009) « *Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?* » (Application de la directive 2004/38 dans le contexte de l'élargissement de l'UE : une prolifération de différentes formes de citoyenneté ?) Rapport spécial du CEPS, avril 2009

3.2. Droits civils

En juillet 2009, la Commission européenne a publié une Communication¹¹⁰ visant à apporter les lignes directrices aux États membres pour l'application de la directive 2004/38/CE afin d'améliorer la situation de tous les citoyens de l'UE et de faire de l'UE une zone de sécurité, de liberté et de justice. Dans le texte, la Commission insiste sur le fait que la directive doit être interprétée et appliquée conformément aux droits fondamentaux, notamment « [...] le droit au respect de la vie privée et familiale, le principe de non-discrimination, les droits de l'enfant et le droit à un recours effectif, tels qu'ils sont garantis dans la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et repris dans la charte des droits fondamentaux de l'UE ». L'exercice de la liberté de circulation par les citoyens de l'UE s'effectue donc dans le cadre d'un régime de droits complet. Cependant, la présente étude montre que les droits civils des Roms européens exerçant leur liberté de circulation ne sont pas entièrement reconnus dans plusieurs domaines.

Les Roms européens ont rencontré des difficultés de manière récurrente lors de l'enregistrement du séjour dans les pays de destination examinés dans ce rapport, où cela était requis. Sans cet enregistrement, les citoyens de l'UE peuvent quasiment se voir retirer les avantages de la citoyenneté. Le procédé d'enregistrement varie selon les différents États membres et l'étude révèle à quel point ces procédés peuvent être pénibles. Certains États membres ont également différents types d'enregistrement, par exemple au niveau municipal, qui interfèrent avec les exigences pour l'enregistrement exposées clairement dans la directive de libre circulation.

En Finlande, par exemple, les répondants étaient incertains sur le procédé d'enregistrement : « *J'aimerais travailler, mais il paraît que c'est dur d'obtenir un emploi ici sans adresse permanente ; [le représentant de l'ONG] et d'autres Roms roumains nous l'ont dit* ». ¹¹¹ En Italie, les répondants se sont plaints de pratiques malhonnêtes : « *Ici à Naples il faut payer pour l'attestation d'enregistrement. Mon mari a payé 1 000 EUR à un homme pour avoir la résidence chez lui. Dans la cabane [dans les campements] elles [les autorités] ne reconnaissent pas la résidence* ». ¹¹²

D'autre part, en Espagne, les citoyens européens qui enregistrent leur résidence n'ont pas à fournir de preuve d'activité salariée, de disponibilité de ressources suffisantes ou d'assurance maladie, mais uniquement leurs données personnelles

¹¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres States p.3, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:FR:PDF> (24.10.2009)

¹¹¹ Entretien avec un Rom, Finlande, 06.05.2009

¹¹² Entretien avec un Rom, Italie, 18.02.2009

et une adresse.¹¹³ Les résidents en Espagne sont aussi obligés de s'enregistrer à la municipalité de leur lieu de résidence, ce qui est essentiel pour l'accès aux services publics. La relation entre les deux formes d'enregistrement est complexe et variait d'un endroit à l'autre selon le lieu de l'étude. D'après le *Consejo de Empadronamiento* [Conseil municipal d'enregistrement],¹¹⁴ l'attestation d'enregistrement au registre de la population pourrait être requise pour l'enregistrement municipal des citoyens européens, mais pas l'inverse.

Néanmoins, dans certains cas l'étude a montré des incohérences dans l'application des conditions de la directive. Par exemple, selon les répondants, à Barcelone, la police exige une preuve d'enregistrement au registre municipal (qui est souvent trop difficile à obtenir pour les Roms) antérieur à l'enregistrement du séjour, alors que ce n'est pas spécifié dans la loi. Cependant, les répondants ont indiqué qu'au moins une préfecture de police n'a pas exigé l'enregistrement municipal, là où les Roms européens s'enregistrent et obtiennent leur attestation.

À Valence, cette pratique a apparemment cessé au moment de l'étude. L'enregistrement municipal est également demandé aux Asturies, mais vu qu'il est assez simple à obtenir dans cette région, les Roms européens seraient aptes à satisfaire les conditions. La même chose est exigée à Cordoue, mais depuis l'intervention d'une ONG, les autorités ont commencé à permettre aux Roms sans enregistrement municipal de s'enregistrer en utilisant l'adresse de la *Federación Secretariado Gitano* (FSG).¹¹⁵

D'après plusieurs Roms interrogés, leur incapacité à trouver un emploi sur le marché du travail officiel dans leur pays de destination, ajoutée au manque de « ressources suffisantes », ainsi interprété par les autorités, ont empêché de nombreux Roms d'enregistrer leur séjour dans la plupart des pays de destination, hormis l'Espagne. Le rapport de la Commission européenne sur l'application de la directive 2004/38/CE constate que 12 États membres ont transposé la notion de « ressources suffisantes » de manière incorrecte ou ambiguë, dont l'Italie et la Finlande. Les problèmes sont liés pour la plupart à la définition du montant minimum qui serait « suffisant » et au fait que la décision n'est pas basée sur la situation personnelle.¹¹⁶

¹¹³ Espagne/Décret royal 240/2007 (16.02.2007) [Décret royal sur l'entrée, la liberté de circulation et de séjour en Espagne des citoyens des États membre de l'UE et d'autres États faisant partie de l'accord sur l'EEE] article 7(1)

¹¹⁴ *Consejo de Empadronamiento* (2007) *Nota sobre la obligación de exigir el certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros para empadronar a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo* [Note sur la condition de l'attestation d'enregistrement au Registre central des étrangers pour l'inscription municipale des citoyens des États membres de l'UE et des autres États faisant partie de l'EEE], disponible en espagnol sur <https://idapadron.ine.es/idaweb/legisla/RCE.PDF> (04.05.2009).

¹¹⁵ Entretien avec la FSG dans divers lieux en Espagne, 02-05.2009

¹¹⁶ Commission européenne (2008) *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2004/38/CE sur le droit des citoyens de l'Union et*

Il y a aussi d'autres questions actuelles sur les droits civiques pour les Roms d'autres États membres. Comme il est dit précédemment, les Roms ont une bonne connaissance des droits de libre circulation, mais beaucoup moins des autres droits. Par exemple, les répondants connaissaient à peine le droit de garder le statut de travailleur, lorsque les travailleurs se retrouvent involontairement sans emploi et qu'ils s'inscrivent comme chercheurs d'emploi à l'agence pour l'emploi appropriée.¹¹⁷ De même, la notion du droit de « séjour permanent » après cinq ans (qui n'est pas soumis à la condition d'avoir des ressources suffisantes) était souvent si vague qu'il n'avait pas de pertinence pour les Roms concernés.¹¹⁸ L'étude a constaté très peu d'efforts de la part des autorités locales pour familiariser les citoyens européens aux droits octroyés par la directive de libre circulation.

L'étude a mis en évidence que les dispositions de la directive, en dépit des conseils de la Commission européenne, ne sont pas toujours correctement appliquées dans la pratique et que l'existence de différentes formes d'enregistrement représente une série d'obstacles à l'accès des diverses allocations. Puisque certains États membres ne pratiquent pas de système d'enregistrement, et cela sans rencontrer de difficultés apparentes, la question se pose quant à savoir si les autres États membres devraient suivre cet exemple. L'enregistrement n'est pas requis pour les trois premiers mois de séjour (une carte d'identité ou un passeport valide suffit) alors on peut alors se demander pourquoi ce statut devrait se transformer après trois mois et si le devoir de s'enregistrer est vraiment nécessaire.

Des expériences négatives avec la police ont souvent été rapportées par les répondants en Italie, qui pensent qu'elles sont liées à l'instauration de l'« état d'urgence à propos des campements nomades dans les régions de la Campanie, du Lazio et de la Lombardie »¹¹⁹ en 2008, qui mena à un recensement obligatoire des Roms et des Sinti dans ces régions¹²⁰ et à l'augmentation des contrôles officiels et officieux des Roms : « *J'ai eu des ennuis avec la police car un jour on m'a arrêté*

des membres de leur famille de circuler et séjourner librement sur le territoire des États membres Bruxelles, COM (2008) 840/3. p. 7

¹¹⁷ Art.7 para. 3 alinéas b) et c) de la directive de libre circulation

¹¹⁸ Voir art. 16 para. 1 de la directive de libre circulation.

¹¹⁹ Décret du Président du Conseil des ministres du 21 mai 2008. *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia* (Déclaration d'un état d'urgence en relation avec les campements des communautés nomades sur le territoire des régions de la Campanie, du Lazio et de la Lombardie). Disponible en italien sur : http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0979_2008_05_27_decreto_21_maggio_2008.html. En mai 2009, l'état d'urgence a été prolongé jusqu'en décembre 2010 et étendu pour inclure Turin et Venise.

¹²⁰ Centre européen des droits des Roms, *Open Society Institute et osservazione* (mai 2009) Mémorandum à la Commission européenne concernant les violations des lois de la Communauté européenne et des droits fondamentaux des Roms et Sinti par le gouvernement italien dans l'application du recensement dans les « campements nomades », disponible en anglais sur : <http://www.errc.org/db/03/D5/m000003D5.pdf> (30.10.2009)

*dans la rue pour contrôler mes papiers et on ne me les a pas rendus. Quand le contrôle était fini, je leur ai demandé mes papiers d'identité, la police m'a répondu qu'elle ne savait pas où ils étaient et que je devais me rendre à l'ambassade de la Roumanie ».*¹²¹

On constate que ce genre de traitement provoque des déplacements avec des implications sur la liberté de circulation. En Espagne, un répondant rom a déclaré : « *J'ai quitté l'Italie car il n'y avait pas de travail et aussi à cause des carabinieri. Un ami s'est fait battre par eux sous mes yeux. Je ne retournerai pas en Italie. Ici [Espagne] la police n'est pas aussi brutale. Certains sont polis, d'autres non, mais en Italie personne n'est poli [...] mais en général les Italiens sont comme les Espagnols, le problème c'est la police ».*¹²² Ceci est confirmé par les ONG espagnoles travaillant avec des Roms : « *On a constaté qu'il y avait des familles venant d'Italie l'année dernière après l'été qui s'étaient fait expulser. Ces personnes étaient effrayées. Quand le médiateur s'est approché, elles lui ont demandé « vous êtes de la police ? »*¹²³

Dans d'autres cas, certains Roms interrogés ont affirmé avoir été agressés verbalement par des policiers : « *Un soir, en sortant de la mosquée, la police m'a arrêté pour fouiller ma voiture. [...] J'ai été retenu une heure et demie, puis deux autres patrouilles sont arrivées. Ils étaient douze policiers. Après ça, un jeune policier a lancé les pires insultes « Ces gitans ! J'aimerais les mettre contre un mur et les fusiller. »*¹²⁴

Inversement, questionné sur les rapports avec les policiers en France, la réponse d'un des répondants roms était caractéristique : « *J'ai plus de choses à dire sur mes rapports avec notre police en Bulgarie. La dernière fois, quand j'étais dans une station balnéaire au nord-est de la Bulgarie, près de la mer Noire, alors que je me promenais dans une rue allant de la plage au casino, je me suis fait contrôler quatre fois par la police. Ici, je ne me suis jamais fait contrôler par la police, depuis que je suis arrivé il y a quatre ans. »*¹²⁵

3.3. Droits politiques

*« Ironiquement, j'ai le droit de voter, mais pas de travailler. Lors des dernières élections locales, le maire actuel, puis un candidat, sont venus au centre d'intégration, comme toujours en Bulgarie, pour nous convaincre de voter pour lui. Il nous a promis que si on votait pour lui, on aurait droit à une assistance sociale. »*¹²⁶

¹²¹ Entretien avec un Rom, Italie, 20.02.2009

¹²² Entretien avec un Rom, Espagne, 02.03.2009

¹²³ Entretien avec l'agence de Gijón de l'ONG ACCEM, Espagne, 12.03.2009

¹²⁴ Entretien avec Amalipe Romano, Italie, 30.03.2009

¹²⁵ Entretien avec un Rom, France, 26.03.2009

¹²⁶ Entretien avec un Rom, France, 26.03.2009

Depuis 1992, le traité de la Commission européenne accorde (article 19) le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans l'État où réside le citoyen européen. En conséquence, l'article 3 de la *directive 94/80/CE du Conseil* accorde que : « Toute personne qui, au jour de référence ; (a) est citoyen de l'Union... et (b) sans en avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants, a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet État membre ». ¹²⁷ Alors qu'il existe des possibilités de dérogation, les citoyens européens devraient pouvoir s'inscrire et voter exactement de la même façon qu'un ressortissant national lors des élections locales et européennes, bien qu'il n'y ait pas de réglementations communes dans les États membres sur l'inscription au vote.

La Commission européenne signale en 2008 que : « En décembre 2006 la Commission a adopté un rapport sur les élections de 2004 du Parlement [...] une augmentation de la participation des citoyens de l'Union vivant dans un État membre autre que leur État d'origine peut être constatée. Plus d'un million de citoyens de l'Union inscrits au vote dans leur État de résidence en 2004, représentant près de 12 pour cent [des citoyens de l'UE résidant dans un État membre autre que le leur], comparé à 5,9 pour cent en 1994 et 9 pour cent en 1999. L'augmentation de la participation est expliquée par une plus grande mobilité des citoyens dans l'Union et par les efforts des États membres de les informer de leurs droits. Cependant, peu d'entre eux se présentent comme candidats : 62 en 1999 contre 57 en 2004 [...] ». ¹²⁸

En France, certains Roms bulgares étaient inscrits sur liste électorale lors des élections locales en 2008, encouragés par des activistes locaux, mais il semble que seulement peu de Roms aient voté. Aucun soutien ou encouragement similaire envers l'engagement politique n'a été prouvé ailleurs en France.

En Espagne, un agent de la FSG a affirmé que « parmi ceux [les Roms] qu'on connaît, aucun n'avait voté [aux élections du Parlement européen en juin 2009] ». ¹²⁹ Un possible manque d'information sur les procédures d'inscription des électeurs pourrait être la cause de cette faible participation aux élections parmi les Roms d'autres États membres de l'Union.

La seule initiative politique positive qui a été identifiée par l'étude fut prise en France par l'ONG *Romeurope*, qui a organisé un meeting avec les élus en

¹²⁷ Directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité. *Journal officiel* n° L 329, 30.12.1993 ; Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité. *Journal officiel* n° L 368 du 31.12.1994

¹²⁸ Commission des Communautés européennes 2008 *Cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union* (1er mai 2004 – 30 juin 2007) Bruxelles, 15.2.2008 COM(2008) 85 final, p. 6

¹²⁹ Entretien avec la *Fundación Secretariado Gitano*, Espagne, 13.07.2009

septembre 2008 afin de sensibiliser les nouveaux élus à la situation des Roms d'autres États membres et d'obtenir leur soutien pour les mesures qui amélioreraient leur situation. À la suite de ce meeting, un appel fut publié : « Nous, élu-e-s, dans la diversité de nos mandats, dans la pluralité de nos appartenances politiques, avons été, à des niveaux divers, confrontés au défi que représente l'installation de Roms d'Europe de l'Est sur nos territoires. Face à la détresse humaine vécue par les Roms, nous refusons l'inaction et l'indifférence. [...] Citoyens de l'Union européenne et pourtant privés du droit au travail par l'instauration en France de dispositions liées au régime transitoire, les Roms bulgares et roumains ne peuvent pas s'intégrer par le travail. Cette situation, contraire à l'idée européenne, est génératrice d'injustices mais alimente également l'irrégularité de leur présence en France et, par voie de conséquence, leur misère. [...] Il appartient à l'État d'y mettre fin. La volonté politique doit y être. Nous demandons à l'État la fin du régime transitoire qui prive les Roumains et Bulgares de l'accès au travail et fait d'eux des européens de seconde zone ».¹³⁰

Quant à la question plus générale de la participation civique et dans la vie publique, l'étude a montré un haut niveau de non-participation et de ségrégation. Très peu de Roms d'autres États membres sont engagés dans des organisations de société civile. La ségrégation physique des Roms d'autres États membres dans les pays ciblés aggrave sans aucun doute leur isolation sociale.

Encore plus inquiétant, parfois les ONG elles-mêmes, intentionnellement ou non, peuvent faire obstacle à la participation des Roms dans la vie publique. Comme l'a constaté un répondant rom en France : « *Quand je suis allé à la mairie pour m'enregistrer à l'adresse du centre d'intégration, on m'a dit que c'était l'ONG dirigeant le centre qui devait leur communiquer.* »¹³¹ Un autre répondant rom a déclaré : « *On est reconnaissant de l'attention que nous portent les assistants sociaux au village et les personnes des autorités locales de la protection de l'enfance. Par contre, je n'ai aucun contact avec la municipalité. Il y a toujours des personnes de l'ONG pour nous assister et nous y représenter pour je ne sais quelle raison.* »¹³² Il est manifestement important que les organisations de société civile soutiennent les Roms en les représentant puis, petit à petit, leur donnent les moyens de s'adresser eux-mêmes aux autorités.

Un des rares exemples de participation engagée dans la vie publique est celui du « *Gypsy, Roma, Traveller history month* » (Mois historique des Tziganes, Roms et Gens du voyage) basé au Royaume-Uni qui a entraîné une participation significative des Roms d'autres États membres et a été approuvé par le sous-secrétaire d'État chargé des écoles. Cette initiative est un « partenariat entre nos communautés et les personnes du gouvernement local et central qui veulent nous

¹³⁰ « Appel des élus pour une politique d'accueil et d'accès aux droits en direction des Roms d'Europe de l'Est installés en France » *Romeurope*, 07.07.2009, disponible sur : <http://www.romeurope.org/?p=1398#more-1398> (23.10.2009)

¹³¹ Entretien avec un Rom, France, 26.3.2009

¹³² Entretien avec une Rom, France, 26.3.2009

aider, mais qui nécessite la participation active de chacun, y compris de la communauté des Tziganes, des Roms et des Gens du voyage ». ¹³³ Plusieurs événements du *Gypsy, Roma, Traveller history month* incluent les Roms d'autres États membres de l'Union ou se concentrent sur ces Roms.

3.4. Droits économiques et sociaux

Les citoyens européens d'autres États membres travaillant dans l'économie officielle, comme salariés ou non salariés, ont accès aux droits sociaux associés à l'emploi sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux. Toutefois, s'ils ne travaillent pas légalement en tant que salariés ou non salariés, leurs droits sont sévèrement réduits et la condition de « ressources suffisantes » n'est plus satisfaite. Alors que cela s'applique équitablement aux Roms et aux non Roms, cela semble avoir un impact disproportionné sur les Roms, puisqu'ils ont plus de chances d'être considérés « économiquement inactifs » dû à leur travail dans l'économie informelle.

Toutefois, la Commission européenne a fait comprendre que la notion de « ressources suffisantes » doit être interprétée à la lumière de l'objectif de la directive de libre circulation, à savoir faciliter la libre circulation. En effet, cette directive interdit aux États membres de fixer, directement ou indirectement, un montant des ressources qu'ils considèrent comme « suffisantes » et au-dessous duquel le droit de séjour peut être automatiquement refusé. En conséquence, les autorités des États membres doivent tenir compte de la situation personnelle de l'intéressé. La Commission européenne souligne à ce sujet que les autorités doivent procéder à une appréciation de la proportionnalité. À cette fin, le guide de la Commission européenne définit trois séries de critères en rapport à la durée de l'allocation, la situation personnelle de la personne concernée et le montant impliqué. ¹³⁴

Tant que les bénéficiaires ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil, ils ne peuvent être expulsés pour ce motif. La Commission européenne précise que seule la « perception de prestations d'assistance sociale peut être considérée comme pertinente pour déterminer si l'intéressé représente une charge pour le système d'assistance sociale ». Le besoin d'évaluer la situation personnelle de chaque citoyen de l'Union et l'accent mis par la Commission européenne sur le principe

¹³³ « *What is GRTHM?* » (Qu'est-ce que le Mois historique des Tziganes, Roms et Gens du voyage ?), disponible en anglais sur : <http://www.grthm.co.uk/whatis.php> (27.08.2009)

¹³⁴ Voir la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, COM(2009) 313/4 final du 2.7.2009, p. 9-10, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:FR:PDF> (29.10.2009)

de proportionnalité indiquent clairement que le simple fait que quelqu'un dépende de l'assistance sociale ne peut pas mener automatiquement à son expulsion.¹³⁵ Cela rejette également une interprétation de « non recours aux fonds publics » de la clause de « ressources suffisantes » qui semble orienter les pratiques envers les Roms européens dans certains États membres.

La crainte de devenir une « charge déraisonnable » peut contribuer à empêcher les Roms de contacter les services d'assistance sociale. Comme l'a remarqué un agent de l'*International Protection Unit of the Finnish Ministry of Interior* (Unité de protection internationale du ministère de l'Intérieur) : « *Il n'y a aucune sanction rattachée à l'obligation d'enregistrer le droit de séjour dans le Aliens Act et ceci est ignoré par tous les citoyens européens résidant en Finlande. [...] J'ai l'impression que même si cette information a été transmise aux Roms européens exerçant leur droit de libre circulation et de séjour, ils n'ont pas souhaité enregistrer leur droit de séjour. Dans l'ensemble, ils ne veulent pas avoir affaire aux autorités.* »¹³⁶ Par conséquent, « passer inaperçu » devient une stratégie de survie judicieuse : quiconque est capable de survivre en mendiant, est capable de dormir dans la rue et est capable de vivre sans soins médicaux, ne devient pas une charge pour le système d'assistance sociale.

De plus, il est évident pour l'étude que, même lorsque le droit à l'allocation est clair, l'accès à l'allocation pour les Roms européens d'autres États membres peut être entravé par l'opération des bureaucraties nationales et locales et une résistance générale de fournir une assistance sociale aux Roms. En termes d'intégration des Roms européens, cette étude établit une grande variété d'expériences, allant d'un traitement équivalent à celui des ressortissants nationaux à une exclusion véritable de l'assistance sociale.

3.5. Accès à l'emploi

La liberté de circulation des travailleurs est une des libertés essentielles de l'Union européenne. L'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît, quant aux conditions et aux limites applicables à la loi de l'Union sur lesquelles elles sont basées, et pour lesquelles une disposition est prise dans les traités, que « 1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie et acceptée. 2. Tout citoyen ou toute citoyenne

¹³⁵ Comme le suggère le Centre d'étude des politiques européennes : « Bien que la directive 2004/38 ne permette pas aux États membres d'expulser automatiquement un citoyen de l'Union parce qu'il est devenu une charge « déraisonnable » pour le système d'assistance sociale, un certain nombre d'États membres semble prendre cette approche » à Carrera, S. et Faure Atger, A. 2009. *Application de la directive 2004/38 dans le contexte de l'élargissement de l'UE : Une prolifération de différentes formes de citoyenneté ?* CEPS, Rapport spécial/avril 2009 p.12

¹³⁶ Entretien avec un agent de l'*International Protection Unit of the Ministry of Interior*, (Unité de protection internationale du ministère de l'Intérieur), Helsinki, Finlande, 12.05.2009

de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre ».

L'article 7 de la directive de libre circulation sur le « droit de séjour de plus de trois mois » place la liberté de circulation dans un contexte de travail : « Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois s'il est [...] un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ». Ceci crée un régime de droits relativement simple pour les Roms d'autres États membres. S'ils sont citoyens de l'Union et qu'ils ont un emploi officiel, ils ont un véritable droit de séjour. Les autres droits économiques et sociaux découlent de ce statut.

La Cour européenne de justice a confirmé que tout citoyen de l'Union bénéficie également du droit de séjour d'une durée d'au moins six mois, s'il « apporte la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances véritables d'être engagé ».¹³⁷ La directive de libre circulation elle-même a également fait comprendre qu'un citoyen de l'Union qui est entré sur le territoire d'un État membre « pour y chercher un emploi », ne peut « en aucun cas » être éloigné tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue de chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé .»¹³⁸

Ce droit d'exercer un travail est substantiellement nuancé par les arrangements transitionnels dans les traités d'adhésion du 16 avril 2003 (concernant l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie) et celui du 25 avril 2005 (concernant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie).¹³⁹ Ces restrictions continuent de limiter les droits au travail encore plus formellement que n'importe quel autre domaine de droits.¹⁴⁰ Ils expliquent qu'il faut imposer des restrictions sur l'accès des citoyens de ces pays au marché du travail des autres États membres, mais aucune restriction sur les autres droits sociaux et économiques, bien qu'impliqués, n'est formulée. En conséquence, ces citoyens (y compris les Roms) ont été formellement exclus des marchés du travail des

¹³⁷ CEJ, C-292/89, *Antonissen*, arrêt de la cour du 26.02.1991

¹³⁸ Voir article 14, para. 4 de la directive de libre circulation

¹³⁹ Le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie 2003, disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_157/l_15720050621fr00110027.pdf (11.12.2009) et http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_157/l_15720050621fr01040128.pdf (11.12.2009)

¹⁴⁰ La restriction suit une logique de 2+3+2 années : Les dispositions transitoires stipulent que les deux premières années après l'adhésion, l'accès aux marchés du travail des anciens États membres relèvera de la politique et du droit nationaux de ces États membres. En conséquence, les travailleurs des nouveaux États membres devront probablement disposer d'un permis de travail. L'application de ces mesures nationales pourra être prolongée pour une période de trois ans. Ensuite, les États membres qui appliquent des mesures transitoires pourront continuer à appliquer des mesures nationales pour une période de deux ans supplémentaires, mais uniquement s'ils constatent de sérieuses perturbations sur leur marché de l'emploi. La priorité doit être accordée aux travailleurs des nouveaux États membres par rapport aux travailleurs des pays tiers. Une fois qu'un travailleur a obtenu l'accès au marché de l'emploi, il bénéficie de l'égalité de traitement.

différents pays de l'Union.¹⁴¹ Dans certains exemples, ces restrictions n'ont pas encore été levées (voir Tableau 1).

La Commission européenne a précisé qu'elle pensait que ces restrictions devraient être levées afin de réaliser la liberté de circuler des travailleurs : « Lever les restrictions donnerait non seulement un sens économique, sans provoquer de dommage perceptible aux marchés du travail locaux, mais aiderait également à éviter certains des plus graves problèmes associés aux marchés du travail fermés, notamment le travail illégal et les faux non salariés. Le volume et la direction des flots de mobilité sont poussés plutôt par l'offre et la demande de travail et autres facteurs, que par les restrictions sur l'accès au marché du travail. Les restrictions peuvent même retarder les ajustements du marché du travail et exacerber la fréquence du travail illégal. »¹⁴²

¹⁴¹ Voir la résolution du Parlement européen du 2 avril 2009 sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, qui considère que, « quatre États membres de l'Union à Quinze n'ont pas ouvert leur marché de l'emploi aux travailleurs des États membres de l'Union à Huit [et] onze États membres ont notifié à la Commission leur décision de maintenir les restrictions sur leur marché de l'emploi à l'égard des ressortissants roumains et bulgares à compter du 1er janvier 2009 ».

¹⁴² « Rapport de la Commission sur les dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs » MEMO/08/718 Bruxelles, 18 novembre 2008 p.2.

Tableau 1 : Travailleurs des nouveaux États membres – mesures transitoires ¹⁴³	
UE-8 : République tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovénie et Slovaquie UE-2 : Bulgarie, Roumanie	
FI Finlande	UE-8 accès libre (depuis le 1er mai 2006) UE-2 accès libre (depuis le 1er janvier 2007)
FR France	UE-8 accès libre (depuis le 1er juillet 2008) UE-2 Restrictions avec des simplifications
IT Italie	UE-8 accès libre (27 juillet 2006) UE-2 Restrictions avec des simplifications
ES Espagne	UE-8 accès libre (depuis le 1er mai 2006) UE-2 accès libre (depuis le 1er janvier 2009)
UK Royaume-Uni	UE-8 accès libre (depuis le 1er mai 2004) mais avec un système obligatoire d'enregistrement de travailleurs. UE-2 Restrictions avec des simplifications ¹⁴⁴

Exclusion du marché du travail et l'économie informelle

« Je travaillais dans l'agriculture ici, les vendanges, les pommes de terre... la dernière fois avec un contrat, mais avant non. Je ne suis pas venue pour les allocations ; je suis venue pour chercher du travail car j'ai des bras et des jambes. J'aime travailler. »¹⁴⁵

Le plus grand désir exprimé par les répondants roms dans cette étude était de travailler dans l'économie officielle. La recherche d'un emploi officiel est le facteur d'impulsion définitif dans les pays d'origine et le facteur d'attraction principal dans les pays de destination. Comme l'a déclaré un répondant rom en

¹⁴³ Commission européenne, disponible sur : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=fr>

¹⁴⁴ Les citoyens de l'UE-2 roms ou non roms n'ont le droit d'exercer uniquement dans des emplois autorisés. Ils doivent obtenir une autorisation de travailler avant d'accepter un emploi et recevoir une carte d'accès au travail (*Accession Work Card*). S'ils changent d'emploi, ils doivent demander une autre *AWC*. Une *AWC* leur donne uniquement le droit de travailler dans l'industrie alimentaire et/ou dans des emplois agricoles saisonniers. Ces restrictions sont supprimées une fois qu'ils ont accompli 12 mois d'emploi autorisé.

¹⁴⁵ Entretien avec une Rom, Espagne, 04.03.2009

France : « *En Roumanie, je travaillais dans la construction avec des cousins établis dans le quartier depuis Ceausescu, mais ici je n'ai pas travaillé depuis plus de trois mois. J'ai travaillé un peu pour la municipalité et après dans une imprimerie mais elle a fermé car elle n'avait plus de clients. Comme je n'avais pas de formation scolaire, je travaillais dans l'agriculture, en tant que bûcheron dans la forêt. Je ne gagnais pas plus de cinq EUR par jour et je n'avais pas de perspectives. Pourtant, je suis bien intégré et je n'ai pas d'ennuis avec la police. Mon père est mort, ma mère et mes sœurs vivent toujours dans le village et je suis leur seul soutien financier. C'est pour cela que j'ai décidé de partir pour la France. Je n'ai pas d'emploi mais j'en cherche dans la construction ou dans les autoroutes. Je veux rester en France pour travailler.* »¹⁴⁶

Les répondants ont clairement exprimé un souhait général de travailler dans tous les secteurs de l'économie officielle : « *Je travaillais sous contrats dans la construction et le ménage en 2008. Ensuite, j'ai eu les allocations de chômage pendant six mois et je suis parti en Roumanie pendant quatre mois, mais maintenant je n'ai plus d'allocations, je cherche du travail, je ne veux pas d'allocations, si je trouve du travail je ne veux pas d'allocations [...] Là j'ai 45 EUR en poche mais je ne veux pas demander de l'aide, je veux trouver un emploi.* »¹⁴⁷ Les restrictions transitoires du travail, l'absence de compétences appropriées et l'ignorance de la langue nationale rendent cependant l'accès au travail officiel difficile pour les Roms.

Différentes formes d'exclusion formelle ou informelle du travail ont été constatées dans les pays étudiés. Certaines exclusions sont structurelles : de nombreux Roms veulent travailler, mais ne sont pas qualifiés à cause d'une discrimination chronique dans l'éducation dans leur pays d'origine. Même pour du travail non-qualifié, la langue nationale peut représenter une barrière insurmontable : « *Je ne peux pas chercher de travail ici car je ne parle pas finnois et je ne comprends rien à cette langue. Mais j'aimerais tellement avoir un emploi ici, pour arrêter de mendier dans la rue avec ce froid.* »¹⁴⁸

Les Roms sont aussi affectés par le racisme et la xénophobie : « *Je devais protéger ma maison avec une batte de baseball. Des gamins blancs anglais menaçaient mes enfants, ils les traitaient de « sales Pakis ». Les Roms sont considérés comme des Européens de l'Est ou des Asiatiques ou des immigrés. Rien de cela n'est un avantage quand on cherche du travail au Royaume-Uni.* »¹⁴⁹ En Italie, les répondants roms ont indiqué que les préjugés et les stéréotypes négatifs envers les Roms, italiens ou non, étaient un obstacle structurel clé à l'emploi.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Entretien avec un Rom, France, 14.3.2009

¹⁴⁷ Entretien avec un Rom, Espagne, 03.03.2009

¹⁴⁸ Entretien avec une Rom, Finlande, 06.05.2009

¹⁴⁹ Entretien avec un Rom, Royaume-Uni, 31.03.2009

¹⁵⁰ Entretien avec un Rom, Italie, 20.02.2009

La discrimination raciale affecte en particulier et directement les Roms européens : « *Certaines femmes qui font la manche ont suivi des cours de repassage, de ménage, etc., mais il est difficile de trouver des foyers qui acceptent de les engager. Au téléphone, on nous a déjà dit clairement « Je ne veux pas de Tziganes roumains ».*¹⁵¹ Ce genre de discrimination semble être habituel. Un répondant rom en Italie a déclaré : « *Malheureusement je n'ai pas de travail pour l'instant. Avant, je travaillais dans la construction ; c'était un travail régulier. [...] Aujourd'hui la situation est difficile. Le problème provient souvent de l'attestation d'enregistrement. S'il est écrit sur le papier d'identification que je vis rue Triboniano, aucun employeur ne voudra de moi, car tout le monde sait qu'il y a un campement de Roms rue Triboniano. Quand je cherche du travail, je ne peux pas dire que je vis dans un campement et que je suis Rom.* »¹⁵²

Les tentatives des Roms d'exercer une activité économique officielle sont souvent entravées par les mesures des autorités locales : « *Les Roms roumains ont mis en place avec succès une organisation de collecte de ferraille. La collecte de ferraille a toujours été une des activités principales des Roms roumains. Puis la municipalité de Naples a émis une ordonnance interdisant la collecte de ferraille. [...] Ces trois derniers mois, la collecte de ferraille fut impossible. En effet, depuis le début de l'année, ils [Roms] se plaignent de ne pas pouvoir collecter le fer comme avant, car la police les en empêche et saisit leur véhicule. [...] En fait, aujourd'hui il y a plus d'hommes au chômage qu'avant.* »¹⁵³

La distinction entre le travail dans l'économie officielle et informelle est absolument déterminante sur le plan de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner par les Roms. En France et en Espagne, par exemple, même quand les Roms étaient relativement contents de leur expérience dans des projets d'intégration, le désir de travailler était très clair : « *Je suis reconnaissant d'être inclus dans le projet d'intégration. Nous sommes logés dans un endroit sûr pour lequel on paye 50 EUR par mois. Un Rom espagnol et un Algérien travaillent ici comme assistants sociaux. Ils font de leur mieux pour nous trouver du travail. Ils nous aident à trouver nos marques ici. Mais la vraie aide serait de travailler légalement. Nous n'avons aucun contact physique avec les autorités locales. On n'a aucune idée de la situation réelle du marché du travail, si ce qu'on a entendu est vrai ou faux. On a entendu ici ou là qu'il y avait des emplois disponibles pour récolter les légumes dans d'autres régions du pays.* »¹⁵⁴

Cette situation est aussi souvent influencée par le sexe des individus. Les femmes roms sont beaucoup plus susceptibles de travailler sans être payées : « *Nous sommes une très grande famille. Ma fille cadette a 13 ans, donc je pourrais aller travailler si je le voulais. Il y a aussi plus d'opportunités pour les Roms en Angleterre. Mais mon mari et moi avons décidé que je resterai à la maison pour*

¹⁵¹ Entretien avec Córdoba Acoge, Espagne, 13.03.2009

¹⁵² Entretien avec un Rom, Italie, 11.02.2009

¹⁵³ Entretien avec un représentant de la Communauté de St. Egidio, Italie, 05.03.2009

¹⁵⁴ Entretien avec un répondant rom, France, 26.3.2009

m'occuper du foyer, vu que j'ai plein de travail ici. Mes aînés ont déjà des enfants, alors quand ils travaillent, je m'occupe de mes petits-enfants. »¹⁵⁵

Quand les Roms trouvent un emploi dans l'économie officielle, c'est principalement dans des secteurs peu qualifiés, marginaux et instables. Ces secteurs peuvent être relativement bien payés mais ils sont dépendants d'une main d'œuvre flexible et apportent peu de sécurité. Par exemple, en Italie, un répondant rom a parlé de la crise économique actuelle et de son impact direct sur le secteur de la construction italien, dans lequel de nombreux Roms d'autres États membres ont trouvé un emploi ces dernières années.

Au Royaume-Uni, cet assujettissement aux emplois non qualifiés et temporaires signifie que les Roms sont particulièrement dépendants de l'accès au travail par le biais des agences pour l'emploi, ce qui peut mener à certaines formes de traitements injustes et d'exploitation : *« Je suis ici depuis près de 5 ans maintenant. Dans le passé, je travaillais par l'intermédiaire de l'agence pour l'emploi ici à [lieu X]. Je faisais toujours des travaux temporaires ; une fois terminés, j'attendais que l'agence me contacte pour un nouveau poste. Maintenant je suis sans emploi et je ne peux pas demander une allocation pour les chercheurs d'emploi car je n'y ai pas droit. J'ai fait beaucoup de jobs temporaires mais aucun qui n'a duré plus de 12 mois. »¹⁵⁶*

La position économique marginale de nombreux Roms européens signifie qu'ils sont particulièrement vulnérables à la crise économique et aux pratiques de travail injustes. Lors d'un entretien, un Rom de l'Est de la Slovaquie a raconté les problèmes rencontrés avec les agences pour l'emploi au Royaume-Uni : *« Je travaille par le biais d'une agence pour l'emploi. On me demande de travailler huit mois consécutifs. Après ça, je dois signer un nouveau contrat avec la même agence et le même employeur. J'ai demandé à plusieurs reprises à l'agence et à l'employeur de me donner un contrat permanent. Ils n'ont pas voulu car ils n'emploient que très peu de gens à plein temps. »¹⁵⁷* Au Royaume-Uni, la manière dont opèrent les agences pour l'emploi, cumulée avec l'impact du Plan d'enregistrement des travailleurs, posent des obstacles significatifs aux Roms d'autres États membres.

De telles expériences se sont répétées au cours de l'étude : *« Je travaillais dans une usine de shampooing ; je devais travailler toute la nuit de neuf heures du soir jusqu'à sept heures du matin pour 18 EUR par jour ! [...] Ici, certaines personnes abusent de nous car on ne sait pas comment les choses fonctionnent. »¹⁵⁸* – *« Depuis notre arrivée ici [en 2005] on a eu que des jobs sans pauses et sans contrats. En août 2008, on voulait rentrer en Bulgarie pour les vacances. Nos employeurs, celui de mon mari et le mien, étaient contre. Ils nous ont fait comprendre qu'au retour de nos vacances on n'aurait plus nos emplois. Quand*

¹⁵⁵ Entretien avec une Rom, Royaume-Uni, 23.03.2009

¹⁵⁶ Entretien avec un Rom, Royaume-Uni, 02.04.2009

¹⁵⁷ Entretien avec un Rom, Royaume-Uni, 23.03.2009

¹⁵⁸ Entretien avec une Rom, Espagne, 23.03.2009

on est revenu, on avait été remplacés. Trois ans de travail et un seul congé d'un mois, et nos employeurs se sont débarrassés de nous. »¹⁵⁹

Les répondants d'ONG ont confirmé de tels abus : *« Il est arrivé parfois qu'ils ne soient pas payés après avoir effectué leur travail. Les employeurs étaient de petites entreprises dirigées par des travailleurs non salariés qui abusaient d'eux en les payant peu ou pas du tout. J'ai connu au moins cinq cas similaires. »¹⁶⁰*

Les Roms sont tout particulièrement affectés par le manque de compétences appropriées dû en grande partie aux séquelles de la discrimination structurelle et aux inégalités dans leur pays d'origine. Ceci, ajouté à la discrimination raciale dans le pays de destination, rend leur entrée sur le marché du travail particulièrement difficile : *« J'aimerais tellement avoir un emploi. J'ai essayé, mais je n'ai aucune qualification, et personne ne veut m'embaucher au noir. J'aimerais que les autorités me donnent tous les papiers nécessaires, pour être enregistré pour travailler. Les gens disent qu'il suffit d'un passeport, mais il reste encore la barrière de la langue : comment puis-je demander un emploi si je ne parle pas leur langue ? Je ne sais même pas où se trouve l'agence pour l'emploi, et apparemment ils ne peuvent pas nous aider car on n'a pas d'adresse permanente. Pour l'instant, je vis grâce au recyclage de bouteilles : si vous faites attention, vous nous verrez chercher des bouteilles dans toutes les poubelles, voilà ce qu'on fait toute la journée. »¹⁶¹*

L'ignominie de ce genre de travail marginal est vivement ressentie : *« On a seulement besoin de faire quelque chose. Depuis que je suis ici j'ai honte. Je suis un homme de 42 ans qui sort tous les jours pour ramasser des ordures. C'est comme ça qu'on s'en sort ici. On cherche un emploi. La ville est loin. Pas de travail. On n'a pas d'argent, rien du tout. »¹⁶²*

Il y a, évidemment, des explications pour cette exclusion constante des Roms du marché de l'emploi. Par exemple, en Finlande, un membre du département des services sociaux de la ville d'Helsinki a déclaré : *« Le plus grave problème est le manque de compétences linguistiques nécessaires. Un autre problème est le manque d'éducation basique et de compétences professionnelles et par conséquent, leur embauche est très difficile, même s'ils désirent travailler. La crise économique rend la situation de l'emploi encore plus délicate qu'avant. Il est même difficile d'obtenir des petits boulots actuellement. »¹⁶³*

Étant donné le souhait largement exprimé par les répondants roms de travailler dans n'importe quel contexte officiel, un des défis cruciaux sera de trouver des moyens de les intégrer dans l'économie officielle. De toute évidence, il y a encore membres et l'accès à ce type d'emploi peut jouer un rôle clé dans l'intégration. En Espagne, par exemple, la disponibilité du travail agricole a été un facteur

¹⁵⁹ Entretien avec une Rom, Espagne, 24.03.2009

¹⁶⁰ Entretien avec la *Fundación Secretariado Gitano*, Espagne, 13.03.2009

¹⁶¹ Entretien avec un Rom, Finlande, 05.05.2009

¹⁶² Entretien avec un Rom, Espagne, 23.03.2009

¹⁶³ Entretien avec un agent de la ville d'Helsinki, Finlande, 29.04.2009

d'attraction et un moyen d'atteindre des conditions de vie décentes pour de nombreux Roms.

La plupart des Roms d'autres États membres sont impliqués dans une activité économique mais ceci apparaît de manière disproportionnée dans l'économie informelle. Dans ce sens, ils n'étaient pas « économiquement inactifs », comme le considèrent les autorités locales concernant le travail illégal des Roms. Ceci implique une série d'activités génératrices de revenus et peut inclure entre autres le recyclage de verre ou de métal, de jouer de la musique dans la rue ou la mendicité. De telles activités sont souvent considérées comme « déviantes » ou « indésirables » et ceux qui les pratiquent peuvent même être accusés de comportements criminels.

3.6. Mendicité, criminalité et victimisation criminelle

« Je n'aime pas mendier. Je ne le faisais pas en Roumanie, j'ai seulement appris à le faire ici [en Finlande] car je n'ai pas trouvé d'autre travail. Il n'y a pas de travail pour les femmes roms ici. Que puis-je faire d'autre ? »¹⁶⁴

Leur situation dans l'économie informelle rend les Roms d'autres États membres vulnérables aux autres formes d'exploitation. Bien que, dans cette étude, les répondants n'aient aucunement cité des cas précis de victimisation criminelle ou d'engagement dans des activités illégales, des sources médiatiques dans l'Union ont souvent fait référence à l'implication des Roms dans des activités criminelles, souvent dans le contexte d'affaires de trafic ou de petite délinquance.

Les stéréotypes sur l'implication des Roms dans des activités criminelles sont répandus dans les États membres et souvent centrés sur les Roms des États membres de l'Europe centrale ou de l'Est. D'après un rapport publié par la BBC : « À Milan en 2007, juste après que la Roumanie est entrée dans l'Union européenne, la police a remarqué une augmentation des vols et des vols à la tire commis par les enfants roms. Ils ont lancé une enquête majeure impliquant des écoutes téléphoniques et une surveillance, qui a révélé qu'un gang criminel se servait des enfants pour générer d'énormes profits ». La même source affirme que : « la police de Madrid signale que 95% des enfants de moins de 14 ans qu'ils ont pris en train de voler dans la rue sont des Roms de Roumanie. »¹⁶⁵ Vu le manque de données statistiques classées par origine ethnique, de tels rapports soulèvent d'importantes questions concernant la validité de ce type d'informations et son impact sur les stéréotypes et les préjugés roms. Ceci impose également au

¹⁶⁴ Entretien avec une Rom, Finlande, 06.05.2009

¹⁶⁵ BBC News. 2009, « *How Gypsy gangs use child thieves* » (Comment les gangs tziganes utilisent les enfants délinquants), (02.09 2009)

gouvernement la responsabilité d'enquêter davantage sur le problème et d'examiner comment ces enfants, victimes du trafic, peuvent être aidés.

Le Conseil de l'Europe a étudié cette question à la conférence sur les Roms et les statistiques : « Tous les participants dénoncent la collecte, généralement illicite, de données administratives concernant la criminalité des Roms qui ne font que renforcer les stéréotypes et ne reflètent souvent pas la réalité. [Une participante] décrit ... la position absurde de certains responsables politiques qui affirment ne pas avoir de données concernant les Roms, car la collecte sur base ethnique est inconstitutionnelle, mais sont en mesure de donner des chiffres très précis concernant la criminalité supposée des Roms. »¹⁶⁶

Péter Tálas, écrivant en réponse au meurtre d'un père rom et de son fils à Tatárszentgyörgy, Hongrie, en février 2009 a fait une remarque similaire : « De la même façon, ces déclarations sont problématiques, aussi bien d'un point de vue moral que professionnel, car elles tentent de dépeindre les actes criminels commis par les Roms comme la « criminalité des Roms ». En Hongrie, l'ethnicité des citoyens n'a pas été enregistrée dans les statistiques criminelles depuis 1991. De plus, même dans le cadre d'un recensement, de telles données devraient seulement être fournies volontairement. En conséquence, on ne peut que faire des estimations même sur l'effectif global de la population de Roms en Hongrie, et pratiquement aucune donnée vérifiée n'existe sur leur proportion parmi les criminels. Par conséquent, l'usage du terme « criminalité des Roms » n'a simplement aucune base scientifique ; cela ne fait que renforcer les préjugés anti-Roms. »¹⁶⁷

Dans tous les pays étudiés, les Roms avaient recours à la mendicité. Dans de nombreux cas, c'était leur seule option économique, bien qu'ils ne le souhaitent pas, lorsqu'ils n'ont pas d'accès au travail : « *D'autres Roumains de Slatina ont dit qu'ils gagnaient de l'argent en Espagne. Je suis venue pour travailler. Je pensais pouvoir trouver des boulots mais ce ne fut pas le cas (...) et alors on a dû opter pour la mendicité.* »¹⁶⁸

La majorité des répondants roms qui faisaient la manche ont déclaré qu'ils préféreraient ne pas le faire. Il était également apparu clairement que la manche variait selon le sexe des individus. Les femmes sont plus enclines à être impliquées dans la mendicité que les hommes. Les Roms souhaiteraient éviter cette activité génératrice de revenus. Dans les pays étudiés, la réponse officielle à la mendicité est de la considérer comme une forme de comportement déviant ou illégal, bien que dans la plupart des cas, la mendicité soit légale ou tolérée, sous

¹⁶⁶ Conseil de l'Europe « Roms et statistiques » Strasbourg, 22-23 mai 2000, p.11, disponible sur [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/mgsrom/othertexts/MGSR0M\(2000\)13Statistiques_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/mgsrom/othertexts/MGSR0M(2000)13Statistiques_fr.asp) (23.10.2009)

¹⁶⁷ Péter Tálas « *After Tatárszentgyörgy: On the Subjective Perceptions of Security* » Zrinyi Miklós National Defence University, Institute for Strategic and Defence Studies Analyses (Après Tatárszentgyörgy : les perceptions subjectives de la sécurité, Université Zrinyi Miklós de défense nationale, Institut d'analyses des études de stratégie et de défense) 2009/4

¹⁶⁸ Entretien avec une Rom, Espagne, 17.03.2009

différentes formes. Par exemple, en Finlande un groupe de travail national a été créé pour réagir à l'apparition de mendiants, explicitement définis comme des Roms.

Les répondants ayant recours à la mendicité ou travaillant dans l'économie informelle se sont plaints des difficultés pour satisfaire au critère de « ressources suffisantes » pour enregistrer leur séjour et rester dans le pays d'accueil, car les revenus acquis dans les activités informelles ne sont pas reconnus.

L'étude a révélé qu'aucun effort n'a été fait pour aider les citoyens européens d'origine rom (ou non rom) à passer du travail informel à des emplois officiels, alors que de telles bonnes pratiques pour des interventions générales ou spécifiques aux Roms existent.¹⁶⁹ Le travail non salarié peut être un mécanisme primordial pour soutenir cette transition, mais l'étude n'a encore relevé aucune mesure pertinente, malgré l'engagement de l'UE envers la flexicurité¹⁷⁰ qui vise à généraliser la flexibilité, la mobilité et la requalification dans tous les marchés de l'emploi de l'Union.

3.7. Accès à un logement décent

« Le problème c'est que [les autorités] nous ont mis dans ce campement [officiel] dans la périphérie, loin de tout, sans aucune correspondance avec la ville ; il n'y a pas de bus, rien. [...] Les forces de police sont présentes dans le campement jour et nuit. Ici, au campement, tout le monde a une carte avec son nom et sa photo. Nous sommes sous caméra surveillance, comme vous pouvez le voir, il y a des caméras partout ici, il y en a six là. »¹⁷¹

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, soumise aux conditions et aux limites applicables du droit communautaire sur lesquelles elles

¹⁶⁹ Par exemple, le Parlement européen identifie comme bonne pratique le *Proyecto Clavel* en Espagne : Parlement européen (2008) *La situation sociale des Roms et l'amélioration de leur accès au marché du travail dans l'UE*, pp. 73-4. Ce projet qui, « concerne la régularisation de certaines activités de vente à l'étalage des femmes roms [...]. Une activité « typique » des femmes roms (vente de fleurs dans la rue) a été sélectionnée pour un plan de régularisation, qui implique une formation, un support technique et ainsi de meilleurs revenus pour une vingtaine de femmes roms. »

¹⁷⁰ « La flexicurité combine la flexibilité et la sécurité dans les modalités de travail [...] La flexicurité est une tentative d'unifier deux besoins fondamentaux. Elle encourage la combinaison de marchés du travail souples avec une sécurité adéquate. La flexicurité peut également aider à apporter une réponse au dilemme qui se pose à l'UE sur la manière de maintenir et d'améliorer la compétitivité tout en renforçant le modèle social européen ». Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances COM(2007) 359, *Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, disponible sur : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=fr&pubId=188&type=2&furtherPubs=yes>, (05.09.2009)

¹⁷¹ Entretien avec une Rom, Italie, 20.02.2009

sont basées et pour lesquelles une disposition est faite dans les traités de l'UE, « reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales » (article 34). Le droit au logement lui-même est moins clairement articulé, mais l'accès au logement pour les Roms d'autres États membres prend place dans un contexte d'infrastructure plus large des droits au logement.¹⁷²

Légalement, les résidents roms européens ont le droit d'être traités à égalité avec les ressortissants des pays d'accueil concernant le logement public ou social ou les allocations associées. Cependant, les Roms européens sans attestation d'enregistrement, accèdent rarement aux aides au logement, et finissent souvent dans des situations de logement marginales.

En Italie, la politique officielle concernant le logement des Roms et des Sinti (avec ou sans citoyenneté italienne) consiste en la construction de « campements pour nomades » autorisés, équipés de maisons préfabriquées et de caravanes. Depuis 1984, 12 régions italiennes ont décrété des lois pour la « protection » des populations nomades et de leur culture et ont établi des « campements pour nomades ». ¹⁷³ D'autres Roms, en particulier ceux venant de Roumanie, ont construit des cabanes et installé des tentes dans des campements illégaux ou vivent dans des squats ou des fermes abandonnées, desquels ils sont chassés par la force : « À Milan, il y a, depuis deux ans, une politique d'expulsions incessantes visant principalement la communauté de Roms roumains, sans annonces officielles ni alternatives valables. [...] Il y a une politique de terreur. Chaque matin la police arrive dans les campements en menaçant de tout détruire. » ¹⁷⁴

En mai 2008, des attaques furent menées contre des Roms, dont la plupart roumains, vivant dans des campements illégaux dans le quartier de Ponticelli à Naples en Italie, comme l'a signalé la FRA. ¹⁷⁵ Une Rom se souvient des événements : « Ils ont mis le feu à notre campement à Ponticelli l'année dernière en mai 2008. Ce jour-là, j'étais partie avec mon mari collecter de la ferraille et on a laissé nos enfants dans la cabane. À mon retour, d'autres Roms m'ont dit que les Italiens étaient venus avec de l'essence et avaient mis feu au campement. » ¹⁷⁶

Les pauvres conditions de vie affectent disproportionnellement les femmes et les enfants, puisqu'ils passent plus de temps à la maison. De plus, s'occuper des

¹⁷² Commission des droits de l'homme (2009) « Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme sur la mise en œuvre du droit au logement » Strasbourg, 30 juin 2009

¹⁷³ Voir, par exemple, Regione Lazio, Legge Regionale n° 82 DEL 24-05-1985: *Norme in favore dei rom*, (10.06.1985), lien en italien : <http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/normativa/regionale/lazio.pdf> (30.10.2009)

¹⁷⁴ Entretien avec les fédérations de Roms et Sinti, Italie, 14.04.2009

¹⁷⁵ FRA (2008) disponible en anglais sur http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_en.pdf (23.10.2009)

¹⁷⁶ Entretien avec une Rom, Italie, 18.02.2009

enfants est souvent considéré essentiellement comme une responsabilité de la femme, ce qui place les femmes roms sous de fortes pressions dans ce contexte.

En mai 2009, le Centre européen des droits des Roms (ERRC), l'*Open Society Institute* et *osservAzione* ont soumis à la Commission européenne un mémorandum demandant à la Commission de lancer une procédure d'infraction contre la présumée non-conformité de l'Italie aux dispositions de la directive relative à l'égalité sans distinction de race et la directive concernant la protection de données, en ajoutant que : « L'usage de stéréotypes fondés sur l'origine ethnique à la base de décisions officielles (dans le domaine d'application de la loi ou d'accès aux logements et hébergements publics) viole, de façon respectueuse, la directive de la CE relative à l'égalité sans distinction de race, et également les droits fondamentaux sous la CEDH. »¹⁷⁷

Au début de l'année 2009, le préfet de Rome et de Milan a signé la « réglementation sur les zones destinées aux nomades sur le territoire de la municipalité de Milan »,¹⁷⁸ qui prévoit la création d'un comité de direction pour vérifier la permission de vivre dans les campements, l'accès aux campements, les expulsions des campements et l'adhérence des résidents aux « pactes pour la légalité et la sociabilité ».¹⁷⁹

En Espagne et au Royaume-Uni, de nombreux répondants roms ont déclaré vivre dans des hébergements de location privée, puisque la plupart n'a pas accès aux logements sociaux.¹⁸⁰ Le logement locatif est souvent problématique car il implique des propriétaires privés et des parcs de logements très médiocres. Les répondants ont fait allusion aux cas de locataires qui entraient dans un logement sans signer de contrat, payaient le loyer et ensuite étaient priés de partir. Les Roms, en particulier les nouveaux arrivés sont souvent exploités par les propriétaires privés leur faisant payer des loyers exorbitants : « *Ils demandent 500 EUR par mois pour des appartements qui sont en très mauvais états. Il y a un appartement qu'ils louent pour 700 EUR par mois. Il a quatre chambres mais pourtant quatre autres familles vivent dans le salon et dans le couloir.* »¹⁸¹

¹⁷⁷ Voir para. 125, disponible sur : <http://www.errc.org/db/03/D5/m000003D5.pdf> (23.10.2009)

¹⁷⁸ Voir, par exemple, *Il Commissario per l'emergenza nomadi in Lombardia, Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano* (Régulation pour les zones destinées aux nomades sur le territoire de la municipalité de Milan) 05.02.2009, disponible en italien sur : http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845_regolamento2009_0205.pdf.

¹⁷⁹ Le Centre européen des droits des Roms a déposé une plainte contre l'état d'urgence et ses ordonnances, ainsi que les régulations subséquentes concernant le contrôle des campements de nomades avec le tribunal administratif régional du Lazio. Depuis début septembre 2009, l'ERRC a rapporté qu'une décision déclarant l'illégalité de la prise d'empreinte et la régulation des campements, mais maintenant l'état d'urgence est sous appel au Conseil de l'État par les deux parties de l'affaire.

¹⁸⁰ Il s'agit principalement de ceux qui étaient au chômage, malades, handicapés et/ou s'occupant d'enfants handicapés.

¹⁸¹ Entretien avec *Córdoba Acoge*, Espagne, 17.03.2009

Toutefois, il y a aussi des réponses positives : « *Mes propriétaires sont très gentils. Je n'ai pas pu payer le loyer pendant plusieurs mois et ils m'ont dit « ne vous en faites pas, on comprend que vous êtes la seule à travailler dans votre famille. »* »¹⁸²

L'absence de domicile est un problème très grave qui affecte, dans tous les pays étudiés, un certain nombre de Roms européens, qui se résolvent à dormir dans des véhicules ou des bâtiments abandonnés. De telles expériences négatives étaient plus répandues parmi les répondants en Italie : « *Je vivais avec d'autres familles au milieu d'un champ, c'était l'hiver ; il n'y avait rien, juste un matelas au milieu du champ. La nuit, j'utilisais les couvertures que le Secours populaire nous avait données, mais ça ne suffisait pas, il faisait trop froid, puis je mettais un tapis sur les couvertures et je me couvrais avec du nylon pour éviter d'être mouillé quand il pleuvait et d'être touché par les souris ; la nuit elles montaient sur moi. »*¹⁸³

Toutefois, ce type de problèmes arrive ailleurs, par exemple en Finlande, où un répondant rom a raconté : « *Je vis dans une sorte de hutte en bois que nous avons construites nous-mêmes. On vit à sept là-bas. Il n'y a pas de commodités, car ce n'est pas un campement légal. C'est un champ déserté [un terrain vide]. Il y a quatre jours, la police est venue nous dire qu'elle allait nous expulser de là et j'ai eu un papier en roumain, écrit par les autorités, nous demandant de détruire la hutte d'ici une semaine, sinon ils le feront eux-mêmes, car ce terrain appartient à la ville d'Helsinki. [...] La police nous a dit d'aller dans un campement légal, mais ça coûte trop cher, 60 EUR par semaine, comment peut-on payer ? »*¹⁸⁴

Au Royaume-Uni, la Commission des droits de l'Homme d'Irlande du Nord a récemment donné un aperçu sur la façon dont les attaques racistes privent les Roms roumains de domicile : « L'Irlande du Nord est devenu le centre de l'attention médiatique mondiale à la suite des attaques racistes contre les membres de la communauté rom. Pourtant, suite aux attaques, la législation a voulu que les victimes, bien que sans domicile, n'aient pas droit aux aides sociales ou aux aides pour les sans-abris. [...] La Commission est consciente que le *Northern Ireland Housing Executive* et le *Health and Social Care Trust* travaillent côte à côte avec les agences bénévoles pour apporter du soutien et de l'aide. [...] Cet épisode a servi de parfaite illustration du besoin urgent d'un changement de législation et de directives claires sur les responsabilités des organismes de droit public pour les ressortissants non-britanniques sans domicile. »¹⁸⁵

¹⁸² Entretien avec une Rom, Espagne, 23.03.2009

¹⁸³ Entretien avec un Roma, Italie, 20.02.09

¹⁸⁴ Entretien avec un Roma, Finlande, 04.05.2009

¹⁸⁵ Devlin, Roisin et McKenna, Sorcha (2009) *No Home from Home: Homelessness for People with No or Limited Access to Public Funds, (Pas de domicile à domicile : ne pas avoir de domicile fixe lorsqu'on a pas ou peu d'accès aux fonds publics)*, Belfast : Commission des droits de l'Homme d'Irlande du Nord, p. 3, disponible en anglais sur : [http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/108/No_Home_from_Home_\(September_2009\).pdf](http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/108/No_Home_from_Home_(September_2009).pdf) (05.09.2009)

En France, les Roms d'autres États membres ont droit à un logement décent et indépendant, mais celui-ci dépend de l'appréciation de leur droit de séjour. L'ONG *Romeurope* a relevé au moins 80 évacuations de squats ou de terrains de Roms d'autres États membres entre le 1er janvier 2007 et le 30 juin 2008. Dans deux tiers des cas, il s'agissait de groupes de plus de 50 personnes, souvent composés à moitié d'enfants.¹⁸⁶

3.8. Accès aux soins médicaux

« Ma femme s'est évanouie et elle s'est fait très mal en tombant... On est allé voir le docteur pour avoir une ordonnance et on est allé dans une clinique privée. On a payé 50 EUR et les médecins l'ont très bien soignée. Mais une semaine après, elle devait retourner à l'hôpital pour un contrôle mais on ne pouvait pas repayer 50 EUR, alors on est allé dans un hôpital public, avec une Rom finlandaise pour nous aider avec la langue. Les médecins ont fait une copie de son passeport, mais ils ont refusé de la soigner, car elle n'avait pas d'adresse permanente. »¹⁸⁷

« Le système de soin est mieux ici. En général, on est bien soigné. C'est beaucoup mieux qu'en Roumanie où il faut payer le médecin pour un service décent. Une infirmière sera peut-être un peu sèche, mais les soins et le service sont bons. »¹⁸⁸

L'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, reconnaît explicitement un droit à la santé, soumis aux conditions et limites applicables au droit communautaire sur lequel elles sont basées, et pour lequel une provision est faite dans les traités : « Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. »

Tout citoyen de l'Union s'installant dans un autre État membre devrait avoir droit d'accéder au système de santé publique national sur un pied d'égalité avec les ressortissants du pays d'accueil grâce à la carte européenne d'assurance maladie (CEAM).¹⁸⁹ Le pays d'origine délivre cette carte aux citoyens inscrits au système de sécurité sociale national, gratuite pour une période initiale. Toutefois, comme l'a remarqué la Commission européenne, « la carte européenne d'assurance maladie confère cette couverture complète lorsque le citoyen de l'Union concerné ne transfère pas sa résidence – au sens de règlement (CEE) n° 1408/71 – sur le

¹⁸⁶ Romeurope, *Rapport 2007-2008* Paris : Romeurope, disponible sur : <http://www.romeurope.org/proto/IMG/rapport-cndh-romeurope-2007-2008.pdf> (20.10.2009)

¹⁸⁷ Entretien avec un Rom, Finlande, 04.05.2009

¹⁸⁸ Entretien avec une Rom, Espagne, 23.02.2009

¹⁸⁹ Informations sur la « carte européenne d'assurance maladie » disponible sur : http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/free_movement_of_workers/c10123_fr.htm

territoire de l'État membre d'accueil et a l'intention de retourner dans l'État membre où il réside, par exemple, dans le cas d'études ou d'un détachement dans un autre État membre ».¹⁹⁰ En d'autres termes, la CEAM est destinée aux « visites », plutôt qu'aux « résidences » dans un autre État membre.

Le premier niveau d'exclusion de l'accès aux soins médicaux se fait simplement car, comme les répondants roms l'ont noté, la CEAM n'est pas bien connue. Dans cette étude menée dans différents pays d'origine, en particulier la Roumanie et dans les pays de destination, un grand nombre de Roms ne connaissaient pas et donc n'avaient pas cette carte. L'absence de la CEAM peut être une barrière à l'accès aux soins, hormis pour les enfants, car les systèmes médicaux leur offrent un accès complet sans tenir compte de leur situation administrative. Par exemple en Espagne, dans la région de Valence, de nouvelles normes administratives demandent aux citoyens de l'Union qui ne sont pas inscrits à la sécurité sociale de fournir un certificat de couverture médicale de leur pays de résidence.¹⁹¹ Cette pratique a déjà été signalée par des répondants en Catalogne. Il est paradoxal que dans certains cas, les Roms européens aient plus de mal à accéder aux soins médicaux que les ressortissants de pays tiers. Une Rom en témoigne : « À mon arrivée ici, j'étais enceinte. On m'a amenée à l'hôpital, inscrite et soignée sans poser de questions. On m'a bien traitée et j'étais reconnaissante [...]. Aujourd'hui je n'ai plus de carte de soins, avant oui, mais maintenant je dois apporter un certificat de Bulgarie prouvant que je paie les cotisations. »¹⁹²

La CEAM fut refusée à certains répondants roms pour insuffisance de contributions à la sécurité sociale dans leur pays d'origine. Il y a aussi une question liée aux allocations des citoyens considérés comme économiquement inactifs, en particulier, les enfants, qui ne sont pas censés contribuer à la sécurité sociale et devraient recevoir automatiquement la CEAM. Exclue du système de soins publics et incapables de payer des soins privés, les Roms sont vulnérables à cet égard.

Un deuxième niveau d'exclusion concerne l'accès au système d'assurance national du pays de destination. Plusieurs répondants n'ont pas pu bénéficier d'une couverture maladie nationale dans les pays de destination, où l'enregistrement du séjour est prérequis.

¹⁹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, Bruxelles, COM(2009) 313/4, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0313:FR:HTML>

¹⁹¹ *Agencia Valenciana de Salut* [Agence valencienne de santé] Instrucción 03-08 *Asistencia Sanitaria a extranjeros búlgaros y rumanos por carecer de recursos económicos* [Assistance médicale pour les étrangers venant de Bulgarie et de Roumanie sur la base d'un manque de moyens économiques], juillet 2008.

¹⁹² Entretien avec une Rom, Espagne, 24.03.2009

Ironiquement, certains Roms ont expliqué qu'avant l'entrée de leur pays dans l'Union, l'accès aux soins était plus simple car l'enregistrement au système d'assurance maladie dans leur pays d'origine n'était pas requis. Par exemple, en Italie, des Roms ont signalé que les problèmes d'accès à l'emploi les empêchaient d'accéder aux aides médicales car la carte de santé qui permet de bénéficier du *Servizio Sanitario Nazionale* (SSN) [service de santé national italien] est proposée uniquement à ceux ayant un emploi ou une attestation d'enregistrement.¹⁹³ « Ici, à Milan, on a des problèmes de santé. On n'a pas la carte de santé. La carte est liée à l'emploi ; sans travail, vous n'avez pas de carte. Si j'ai besoin d'un médecin je dois payer, sauf pour les urgences, dans ce cas je vais directement aux urgences. Il est arrivé qu'à l'hôpital on me demande de payer même pour les urgences. Ils ont refusé plusieurs fois de me soigner car je n'avais pas d'argent. Avant 2007, quand on n'était pas Européens, on avait des soins médicaux, on avait la carte pour accéder aux soins médicaux pour les non Européens et les immigrés illégaux. »¹⁹⁴

De même, dans certaines régions d'Espagne, à Valence par exemple, et apparemment en Catalogne, des répondants auraient dû, après l'entrée de leur pays dans l'Union, prouver leur inscription au système d'assurance national de leur pays d'origine afin d'accéder au système d'assurance espagnol. Dans ce contexte, il leur faut un certificat qui montre soit l'inscription soit la non-inscription, mais pour l'obtenir ils doivent rentrer dans leur pays d'origine car ils ne peuvent l'obtenir dans leur consulat. Des répondants roms en Finlande ont signalé des problèmes similaires. De telles difficultés administratives peuvent devenir d'insurmontables barrières pour ceux qui ne parlent pas la langue du pays de destination.

Pour les Roms vivant dans des conditions déplorable, il est encore plus difficile d'accéder aux soins médicaux de base. Un médecin d'une unité médicale mobile visitant chaque jour un bidonville en Espagne, où environ 500 Roms d'autres États membres sont installés, a décrit ceci : « Ils ne sont pas vraiment les bienvenus dans les centres de santé. On les soigne, mais ils doivent signer un document les obligeant à rapporter la carte de santé ou sinon ils doivent payer. Pour obtenir cette carte, ils doivent s'enregistrer à la municipalité, ce qui est compliqué quand on vit dans un bidonville. La police doit visiter le bidonville et établir un rapport positif mais peut-être qu'il n'y aura personne quand la police arrivera. Ils [les Roms] ont souvent peur de retourner au centre de santé car ils pensent qu'ils devront payer la fois suivante [...]. Ils doivent marcher trois kilomètres pour rejoindre la route. Sortir du bidonville est une aventure. Pour

¹⁹³ Pour une analyse des régulations concernant les soins médicaux italiens pour les citoyens de l'UE, voir : Vrenna, Massimiliano (2007), *Assistenza Sanitaria. Immigrazione.it.*, Rome, disponible en italien sur : http://www.caritas.na.it/file/4_Assistenza_sanitaria.pdf (31.10.09)

¹⁹⁴ Entretien avec un Rom, Italie, 11.02.2009

une prise de sang, il faut être au centre à 8h30, ce qui est très compliqué pour une Rom qui, par exemple, doit s'occuper en général de plusieurs enfants. »¹⁹⁵

Néanmoins, malgré ces problèmes, les répondants roms étaient satisfaits dans l'ensemble de la couverture maladie et des soins, surtout au Royaume-Uni et en Espagne et notamment lorsqu'ils les comparent avec leur pays d'origine.

3.9. Accès à l'éducation

« Je travaillais dans l'agriculture. Je gagnais très peu. Je ne suis pas allée à l'école, mon mari non plus. C'est pour ça que je veux que mes enfants aillent à l'école. C'est dur de ne pas savoir lire, de ne pas comprendre ce qui est écrit. »¹⁹⁶

« Les enfants sont très bien intégrés à l'école. Ils ont fait une excursion à Paris. Quelle chance de voir Paris ! Un transport scolaire fut organisé entre l'école et l'endroit où ils séjournent. Nos enfants s'épanouissent de façon incroyable. Par exemple, une de mes filles est handicapée, elle ne parlait pas. Aujourd'hui, elle a de très bons résultats à l'école. »¹⁹⁷

L'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, reconnaît explicitement un droit à l'éducation, soumis aux conditions et limites applicables au droit communautaire sur lequel elles sont basées, et pour lequel une provision est faite dans les traités de l'UE : « Toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue. Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire. La liberté de créer des établissements d'enseignement dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques, sont respectés selon les lois nationales qui en régissent l'exercice. »

Les Roms européens qui séjournent légalement ont le droit d'accéder à l'éducation et à la formation sur un pied d'égalité avec les ressortissants du pays, mais, comme l'a montré l'étude, dans la pratique ils rencontrent une série de difficultés.

Par exemple, en Italie, en France et en Espagne, l'éducation est accessible à tous les enfants quel que soit leur statut administratif,¹⁹⁸ mais dans la pratique, les

¹⁹⁵ Entretien avec un médecin d'une unité médicale mobile, Espagne, 04.04.2009

¹⁹⁶ Entretien avec une Rom, Italie, 18.02.2009

¹⁹⁷ Entretien avec un Rom, France, 12.03.2009

¹⁹⁸ Espagne, *Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España*, [Loi organique sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, article 9(1) –Italie, Italie/II D.P.R. n. 394/1999, Décret du président de la République, « Provisions concernant l'éducation » – France, voir ministère des Affaires étrangères (2007) « Le système éducatif en France » disponible sur : http://www.ambafrance-at.org/IMG/pdf/systeme_educatif.pdf (22.10.2009)

piètres conditions de logement empêchent l'assiduité et les bons résultats à l'école.¹⁹⁹ En Finlande, l'accès à l'éducation dépend de l'enregistrement.²⁰⁰ En conséquence, presque aucun des répondants roms d'autres États membres, qui n'étaient pas enregistrés, n'avait inscrit ses enfants à l'école. Au Royaume-Uni, les autorités locales sont obligées, par l'*Education Act*, d'assurer l'éducation. Le *School Admissions Code* de février 2009 assure l'éducation des ressortissants de l'EEE qui sont légalement au Royaume-Uni pour « travailler ou d'autres buts économiques ».²⁰¹ Les autorités locales et ONG travaillant sur l'éducation avec les Roms et les Gens du voyage n'ont pas connu d'enfant dont l'accès à l'école ait été refusé.

En général, les enfants qui vont à l'école sont bien intégrés dans les écoles traditionnelles. Ceci contraste souvent radicalement avec leurs expériences (et celles des parents) dans leur pays d'origine. En d'autres termes, l'éducation intégrée peut être un résultat positif de la migration.

L'éducation joue souvent un rôle intégrant primordial pour les enfants roms. Les parents le reconnaissent parfois explicitement : « *Mon fils est au lycée professionnel dans la restauration, ma fille est en secondaire. [...] Quand ils auront une bonne éducation, ils sauront se comporter, rechercher du travail, vivre [...] Pour les adolescents c'est plus dur car ils commencent tard. [Maintenant] après trois ans, ils sont intégrés et s'en sortent. Avec l'école, ils ont des activités en commun, ils voyagent, ils vont au cinéma.* »²⁰²

3.10. Accès à la sécurité sociale et autres aspects des droits sociaux

L'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Sécurité sociale et aide sociale », reconnaît explicitement un droit à la sécurité et l'aide sociales, soumis aux conditions et limites applicables au droit communautaire sur lequel elles sont basées, et pour lequel une provision est faite dans les traités de l'UE : « L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou

¹⁹⁹ Pour plus d'informations voir <http://www.romeurope.org/?cat=17>

²⁰⁰ Le *Finnish Basic Education Act* (chapitre 2, section 2) prévoit : « L'autorité locale a l'obligation d'organiser l'éducation basique pour les enfants en âge d'être scolarisés résidant dans sa région et l'éducation pré-primaire au cours de l'année précédent l'école obligatoire ». En pratique, « résidant dans sa région » signifie être un résident enregistré dans une municipalité. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf> (23.10.2009)

²⁰¹ Département pour les enfants, les écoles et les familles (2009) *School Admissions Code* Londres, DSCF, p.22, disponible en anglais sur <http://www.dcsf.gov.uk/sacode/downloads/SchoolAdmissionsCodeWEB060309.pdf> (08.09.2009)

²⁰² Entretien avec un Rom, France, 12.03.2009.

la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et aux législations et pratiques nationales. »

La prestation de l'aide sociale aux citoyens de l'Union est régulée par les États membres. Les États membres doivent assurer l'aide sociale aux résidents européens légaux d'autres États membres sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux. Toutefois, il faut souligner que, comme l'exercice du droit de libre circulation et de séjour n'est pas inconditionnel, les citoyens de l'Union qui seraient une « charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil » ne seront pas autorisés à y séjourner.

En Finlande, un fonctionnaire du ministère des Affaires sociales et de la santé finlandais a expliqué : « *Bien sûr, dans une situation critique qui inclurait des enfants, par exemple, ces personnes seront aidées, mais selon la législation actuelle, il n'y a aucun moyen d'assurer les services de sécurité sociale.*²⁰³ *Ce n'est pas l'esprit maléfique des autorités finlandaises qui veut que les services de sécurité sociale ne soient pas assurés, mais cela nécessiterait un changement de loi. Pour le moment, seule l'aide à court terme est offerte dans les cas critiques mais les prestations de sécurité sociale à long terme ne sont pas fournies. Si un Rom européen veut s'enregistrer comme membre de la municipalité, il doit être capable de subvenir à ses besoins.* »²⁰⁴

Cependant, l'étude a montré que même lorsque les Roms sont légalement enregistrés, des questions administratives peuvent encore poser problème : « *Il y a sept mois, quand on s'est tous enregistrés comme résidents municipaux, on a fait une demande d'allocations pour nos enfants. Longtemps après, on ne recevait toujours rien, alors mon ami s'est renseigné et on lui a dit qu'en fait ils n'avaient reçu aucune demande. Alors, une fois de plus, on a attendu et on les a reçus pour un mois. Pourtant, on aurait dû avoir 3000 EUR pour les trois mois mais on n'a reçu que 1400 EUR, car apparemment il manque encore des documents pour obtenir le total. Et je ne sais pas comment régler tout ça.* »²⁰⁵

Les barrières administratives sont présentes dans tous les pays étudiés. En Espagne, par exemple, une autorité locale a remarqué : « *La municipalité gère les allocations familiales pour les familles avec un engagement social et un soutien d'urgence. Les Roms roumains bénéficient de ces allocations, mais certains ont*

²⁰³ Ceci fait référence à toutes les prestations de sécurité sociale proposées aux Finlandais.

²⁰⁴ Entretien avec un conseiller du Ministère des Affaires sociales et de la Santé finlandaise, Finlande, 29.04.2009

²⁰⁵ Entretien avec un Rom, Finlande, 04.05.2009

*des difficultés car il faut vivre dans un logement normal [...]. Quant au salaire social, ils n'y ont pas encore accès. Il commence à être appliqué lorsqu'ils sont enregistrés depuis deux ans.»*²⁰⁶ Les représentants des ONG ont déclaré que l'obligation de traduire les documents peut créer une autre barrière : « *La documentation doit être traduite en espagnol [...] actes de naissance, actes de mariage, diplômes officiels [...] Quand il faut le faire au consulat, cela prend trois mois et c'est cher, de plus, ils doivent se rendre à Madrid.* »²⁰⁷ Une répondante rom a déclaré : « *Je voulais des chèques pour mes enfants pour la nourriture et les fournitures scolaires. Je suis allée à la municipalité plusieurs fois et à chaque fois on m'a reçue mais je n'ai encore rien obtenu. J'ai un nouveau rendez-vous dans deux mois et là j'espère qu'ils prendront une décision.* »²⁰⁸ Alors, même quand les Roms ont clairement les droits, ceux-ci sont difficiles à exercer : « *Ils ont eu accès à très peu d'allocations. Il y en a auxquelles ils ont droit mais on ne les leur a pas proposées. Par exemple, l'allocation familiale, ou le salaire social, ils ne sont pas informés par les autorités qu'ils existent.* »²⁰⁹ « *Il y a beaucoup de paperasserie pour demander les allocations, certains ne sont pas intéressés et s'en passent tout simplement.* »²¹⁰

Lorsque les Roms travaillent dans l'économie officielle, toutefois, l'accès aux allocations a plus de chance d'être garanti, même si le processus reste laborieux. Une répondante rom vivant au Royaume-Uni a signalé : « *On est arrivé il y a huit mois. Mon mari travaille et gagne assez d'argent pour soutenir notre famille. On attend aussi l'accord pour l'allocation pour enfants et le crédit d'impôt. À ce moment-là, on pourra partir de chez mon beau-frère, trouver un appartement et demander l'aide au logement qu'on ne peut pas demander pour l'instant. Une fois que mon cadet commencera l'école, j'aimerais prendre un travail à mi-temps. Je suis diabétique et je ne peux pas travailler à plein-temps. Il y a pas mal de postes à pourvoir dans les boutiques, donc je ne pense pas avoir de soucis. Les Roms ne sont pas victimes de discrimination au Royaume-Uni ; au contraire, les gens sont très gentils avec nous.* »²¹¹

3.11. Protection de l'enfance

Les droits des enfants roms font partie intégrante de tous les droits précédemment examinés – les enfants sont directement affectés par la question de savoir si leurs parents ont accès ou non au travail et au logement. Il y a aussi un système d'élaboration de politique européenne en place qui soutient les droits des enfants par le biais d'une série de domaines, y compris le droit familial, la migration et la

²⁰⁶ Entretien avec un agent de la municipalité de Cordoue, Espagne, 18.03.2009

²⁰⁷ Entretien avec *Fundación Secretariado Gitano*, Espagne, 13.03.2009

²⁰⁸ Entretien avec une Rom, Espagne, 24.03.2009

²⁰⁹ Entretien avec *Fundación Secretariado Gitano*, Espagne 18.03.2009

²¹⁰ Entretien avec *Fundación Secretariado Gitano*, Espagne, 04.04.2009

²¹¹ Entretien avec une Rom, Royaume-Uni, 01.04.2009

protection de l'enfance. Ceci a abouti au lancement par la Commission européenne en 2006 d'une stratégie européenne globale pour promouvoir et protéger les droits de l'enfant.²¹² Le traité de Lisbonne incorpore également une série de dispositions des droits de l'enfant. Ce dernier confirme, par exemple, un devoir transversal pour l'Union de promouvoir la protection des droits de l'enfant « quand et où l'Union définit et met en place ses politiques. »²¹³ Il y a un défi spécifique pour intégrer cette importante élaboration de politiques au cas spécifique des enfants roms d'autres États membres.

Une fois de plus, il y a une divergence entre la théorie et la pratique. Par exemple, la réponse visant la protection de l'enfance à la circulation et au séjour des Roms était un sujet très important en Finlande. La conséquence des interventions semble avoir été la séparation des enfants de leur famille suspectée d'implication dans le trafic et la mendicité forcés sans preuve solide apparente.²¹⁴

Cette approche de la protection de l'enfance a directement influencé les pratiques en Italie. Dans de nombreux cas, les autorités locales ont retiré la garde aux parents roms. Comme l'a déclaré un agent d'autorité locale : « *Il y avait une petite fille dans la rue dont la mère était à la gare et elle était dans un groupe avec d'autres personnes. Je ne pouvais pas tolérer ça, peut-être parce que je suis une mère. Vu qu'en Italie nous avons des lois pour la protection des mineurs, l'hiver dernier, on a mis la femme sous surveillance, on la suivait chaque fois qu'elle était avec sa fille. On lui a expliqué à plusieurs reprises qu'en Italie, il était interdit de garder les enfants dans la rue et que si on la revoyait [dans la rue] on ferait protéger l'enfant. Et ensuite la mère est passée devant le tribunal, et sa fille est sous la protection des services sociaux.* »²¹⁵ Dans une autre région d'Italie, un agent d'une autre autorité locale a signalé : « *Il y a eu plusieurs cas où les enfants ont été trouvés dans la rue et non à l'école. Ils ont été séparés des parents et placés dans des établissements publics spéciaux.* »²¹⁶

En France, il y a des exemples de tentatives de rapatriement d'enfants. Dans l'un des lieux de l'étude, des répondants roms ont signalé que les autorités locales les avaient informés que les adultes seraient logés dans un projet de logement, si leurs enfants retournaient en Bulgarie. Comme l'a déclaré un répondant rom :

²¹² Communication de la Commission, Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, COM(2006) 0367, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0367:FR:HTML> (17.12.09).

²¹³ Voir article 3, para. 3 du traité sur l'Union européenne, dans le JO C 115, 9 mai 2009, (traité de Lisbonne, version consolidée)

²¹⁴ Voir dans ce contexte la résolution du Parlement du 12 mars 2009 sur les enfants de migrants demeurés dans le pays d'origine, disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=RSP/2009/2547> (17.12.2009) et la résolution du Parlement européen du 2 avril 2009 sur l'éducation des enfants de migrants, INI/2008/2328, disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0202+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (17.12.2009)

²¹⁵ Entretien avec un agent de la municipalité de Florence, Italie, 31.03.2009

²¹⁶ Entretien avec un agent de la province de Naples, Italie, 5.03.2009

« Mon seul souci c'est que mes enfants ne peuvent pas vivre avec nous dans le village d'intégration depuis que je les ai amenés en août 2008. Je les ai fait venir au village, mais les directeurs m'ont demandé de les faire partir. »²¹⁷

Ces réponses peuvent être justifiées, mais vont à l'encontre des pratiques de soutien, telles que celle assurée par la municipalité de Cordoue, en Espagne, où une garderie est disponible pour les enfants dont les mères doivent faire la manche pour vivre.²¹⁸ Toutefois, même lorsque le soutien pour les enfants existe, il peut être très difficile d'y accéder dans la pratique, comme cela a été signalé, par exemple, par *Romeurope* en France, concernant l'accès à l'aide sociale à l'enfance (ASE).²¹⁹

²¹⁷ Entretien avec un Rom, France, 26.03.2009

²¹⁸ Voir l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (2009), *Bonnes pratiques en soutien de l'inclusion sociale des Roms européens exerçant leur liberté de circulation et de séjour*, novembre 2009

²¹⁹ Romeurope (2008) *Rapport 2007-2008* Paris : Romeurope, p. 83

4. Mesures des autorités locales et des ONG

L'étude a trouvé au niveau national peu de mesures soutenant les citoyens européens, y compris les Roms, dans leur effort de s'installer dans un autre État membre. Dans le cas des Roms européens, cette absence de mesures est sans doute plus frappante car ils sont souvent considérés comme l'une des communautés les plus vulnérables de l'UE.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que l'étude n'ait pas identifié de mesures stratégiques spécifiques au niveau des autorités locales ou de la société civile. Ceci comprend le manque d'usage des fonds structurels et en particulier du Fonds social européen pour soutenir l'inclusion des Roms et aborder la discrimination et l'exclusion par le biais de campagnes d'informations et de sensibilisation.

Le vide politique dans ce domaine devrait être envisagé dans le contexte politique général de la migration des Roms d'autres États membres et de campagnes anti-roms par les représentants politiques lors des élections locales et nationales dans les pays de destination. Il existe une activité politique basée sur une opposition explicite envers la présence des Roms d'autres États membres, au Royaume-Uni par exemple.²²⁰

Cette absence de réponse politique est ponctuée par des épisodes, périodiques et souvent très négatifs, d'intérêt public pour les problèmes de « mendicité » ou de « trafic », ou de violence raciste contre les Roms. Par exemple, en 2008 au Royaume-Uni, la police a fait une descente chez des Roms lors d'une opération majeure « anti-traffic ». Cet épisode fut discrédité par la suite. Un haut diplomate à l'ambassade roumaine a déclaré au journal *The Guardian* que le raid qui avait prétendument démantelé un réseau de trafic d'enfants fut un « fiasco » et « un échec ». Le fonctionnaire haut placé ajouta qu'il craignait que l'opération, qui impliquait 400 officiers de police se rendant simultanément à dix-sept adresses à

²²⁰ Par exemple, le *British National Party* qui a obtenu deux sièges parlementaires fait des interventions régulières sur les « Tziganes ». Voir <http://bnp.org.uk/tag/gypsies/>. Le BNP a des relations avec le très explicite *anti-Roma National Party* (Parti national anti-Roms) en République tchèque. Voir le *Travellers Times* « *British National Party linked to anti-Gypsy election broadcast* » (Le BNP lié à une campagne électorale anti-Tzigane). Voir <http://www.travellerstimes.org.uk/list.aspx?c=00619ef1-21e2-40aa-8d5e-f7c38586d32f&n=f3f65ddc-0b22-464a-a854-9f62b7cda0dc> et <http://www.travellerstimes.org.uk/list.aspx?c=00619ef1-21e2-40aa-8d5e-f7c38586d32f&n=f3f65ddc-0b22-464a-a854-9f62b7cda0dc> (22.10.2009)

l'aube le 24 janvier et ayant pour résultat le placement temporaire de dix enfants, faisait partie d'une tendance anti-Roumains en Grande-Bretagne.²²¹

La circulation des Roms d'autres États membres a lieu en réaction à la politique européenne sur la mobilité et le soutien des droits conférés par la citoyenneté de l'Union. Malgré cela, lorsqu'il y a une mesure politique, elle est plus souvent négative que positive.²²² En d'autres termes, ceci risque de se produire car les Roms d'autres États membres sont perçus comme présentant une sorte de problème ou de menace qui doit « être traitée », plutôt que comme des citoyens de l'Union qu'il faut soutenir afin de les intégrer et de les inclure socialement.

Au pire, ce type de mesure négative s'associe à des stéréotypes racistes de la part des autorités ou des ONG impliquées. Au mieux, c'est l'antithèse de la promotion de la liberté de circulation et de séjour, lorsque le « retour » ou « déplacement » des Roms d'autres États membres est considéré comme la mesure politique la plus appropriée.

Toutefois, l'accent est mis sur le fait que toutes les mesures ne sont pas caractérisées par la panique ou la négativité. Plusieurs acteurs de l'autorité locale présentent une appréciation mesurée des nouveaux défis associés à la liberté de circulation : « Depuis l'entrée en vigueur de la liberté de circulation, on n'a pas remarqué une augmentation de leur venue, mais on a remarqué une tendance et une volonté plus fortes de s'installer plus stablement. »²²³ En 2006, la campagne « *Know before you go* » (Partez informé) en Irlande par la *Training and Employment Authority FAS* irlandaise (Office de la formation et de l'emploi), a été lancée en réaction à la nette augmentation de la venue des citoyens de l'Union en Irlande depuis 2000 et en particulier après l'élargissement de L'Union de 2004.²²⁴

²²¹ Voir *The Guardian* 02.02.2008, « *From brilliant coup to cock-up: How the story of Fagin's urchins fell apart: High profile raid and lurid claims, but no one is to face child trafficking charges* », (Du coup de maître au raté absolu : la déchéance des gamins de Fagin, rafles et revendications épouvantables, mais personne n'est accusé de trafic d'enfants) <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/feb/02/immigration.ukcrime> (01.11.09)

²²² Comme l'a souligné le Parlement européen sur l'inclusion sociale des Roms : « Trouver les bonnes pratiques et prospecter par le biais de preuves apportées par la documentation et les opinions des praticiens n'a pas été une tâche facile. La plupart des interventions établies en vigueur sont très locales, c'est-à-dire, liées à des domaines locaux spécifiques, en termes de portée et d'impact. Malgré le besoin de les généraliser, elles ne seraient pas forcément transférables à des contextes différents et moins favorables ». Parlement européen 2008. *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU* (La situation sociale des Roms et l'amélioration de leur accès au marché du travail dans l'UE).

²²³ Entretien avec un employé de la municipalité d'Avilés, Espagne, 13.03.2009

²²⁴ « *Know before you go* » <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=fr&acro=news&catId=9201&myCatId=9201&parentId=20&function=newsOnPortal&langChanged=true> (20.10.2009)

4.1. Mesures des autorités locales

4.1.1. Formulation des mesures des autorités locales

Au niveau de la politique sur les Roms, parmi les pays étudiés, seule l'Espagne avait des dispositions politiques limitées pour les Roms d'autres États membres dans ses mesures politiques nationales et régionales sur la situation des Roms en général.²²⁵ Dans la majeure partie des pays étudiés, il y a peu de soutien structurel sur le plan d'un cadre politique disposant de bonnes ressources qui pourrait favoriser et systématiser les interventions de l'autorité locale en soutien aux Roms d'autres États membres.

Dans un certain nombre de pays étudiés, il y avait un soutien structurel plus fort pour les interventions négatives ad hoc des autorités locales, trouvant son origine dans l'idée qu'ils ne pourraient pas « gérer » l'arrivée davantage de citoyens de l'Union. Comme l'a indiqué une autorité locale en Italie : « *On essaye de faire du très bon travail avec la région [...] mais pour nous la priorité est de ne plus avoir d'autres arrivées [de Roms roumains]. Pour nous, il est impossible d'accepter d'autres [Roms] sur notre territoire.* »²²⁶

Les mesures des autorités locales sont plus enclines à être formulées en termes de problèmes associés à l'arrivée des Roms européens que centrées sur le besoin de respecter et de réaliser les droits de liberté de circulation ou le besoin d'intégrer les citoyens de l'Union d'autres États membres. Par exemple, en Finlande il n'y a pas de politiques spécifiques pour l'intégration des Roms européens, mais le « groupe de travail qui évalue le besoin d'harmoniser les actions des autorités qui gèrent les mendiants » leur était clairement destiné.

En Italie, le contexte général pour formuler les mesures politiques concernant les Roms d'autres États membres consiste d'une part, en des politiques générales sur les immigrés et, d'autre part, en des politiques visant les « nomades ». De toute évidence, l'« Urgence rom » en Italie visait les Roms d'autres États membres.²²⁷ Selon un agent d'autorité locale italien, la raison derrière le manque de politiques d'inclusion pour les Roms et Sinti en Italie est le besoin d'éviter le conflit avec le groupe majoritaire pour l'accès aux ressources publiques : « À mon avis, la

²²⁵ Officiellement, l'État espagnol a un instrument politique global donnant les lignes directrices pour la promotion de l'inclusion des Roms, le *Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano* [Programme de développement du peuple rom] mais ce programme a eu peu d'impact. Au niveau régional le *Pla Integral del Poble Gitano a Catalunya* [Plan intégré pour le peuple rom en Catalogne] pourrait s'avérer comme un modèle d'intervention régional efficace, disponible en espagnol sur : http://www.gencat.cat/governacio-ap/ACCIO_CIUTADANA/DOCS-FORMULARIS/Pla_poble_gitano.pdf (22.10.2009)

²²⁶ Entretien avec un fonctionnaire de la municipalité de Pise, Italie, 19.03.2009

²²⁷ Voir Sigona, Nando, (ed), *Le « dernier » ennemi public : les Roms roumains en Italie*, *osservAzione*, Rapport commandé par OSCE/ODHIR.

barrière la plus difficile à surmonter est le fait que les gens considèrent l'investissement et les dépenses de ces politiques [d'inclusion] comme le vol de leurs ressources. La perception des citoyens est que tout ce qui est donné à ceux qui ne sont pas italiens vient en soustraction des ressources qui leur appartiennent. »²²⁸

Ceci est rappelé par l'ONG *Africa Insieme* à Pise, qui met aussi l'accent sur le fait que le vrai but des politiques locales est de contenir le nombre de Roms dans la région : « [...] *La municipalité de Pise dit ne pas avoir les ressources pour loger ces personnes [Roms roumains] puis dit qu'il n'y a absolument aucun préjugé contre les Roms roumains et qu'il y a une volonté d'aider ces personnes, mais jusqu'à un certain nombre. Les autres doivent partir. »²²⁹*

Un aspect significatif du discours sur les Roms d'autres États membres est la notion qu'ils pourraient épuiser les ressources de l'État membre d'accueil. Ce concept est intégré dans l'article 7 de la directive de libre circulation qui reconnaît le droit de séjour pour plus de trois mois à condition que l'intéressé « dispose de ressources suffisantes pour lui et les membres de sa famille afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil. »

Cependant, cette condition est plutôt autorisée qu'exigée par la directive de libre circulation et les États membres peuvent agir différemment.²³⁰ L'Espagne, par exemple, a choisi de ne pas appliquer du tout cette clause. La directive de libre circulation a été transposée en ordre légal espagnol au moyen du décret royal 240/2007 après consultation avec le Forum pour l'intégration sociale des immigrants (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*), ainsi que la Commission permanente de la Commission du travail tripartite pour l'immigration (*Comisión Permanente de la Comisión Laboral Tripartita*) et la Commission interministérielle pour les affaires étrangères (*Comisión Interministerial Tripartita*) en omettant toute référence aux « conditions suffisantes » : « Un des aspects les plus importants est que la législation espagnole ... établit un droit inconditionnel de séjour pour les citoyens de l'Union. Bien que l'obligation de s'enregistrer existe, les citoyens de l'Union ont uniquement à prouver leur identité et leur nationalité. Aucune autre condition (être travailleur salarié ou non, économiquement indépendant, ou étudiant) n'est exigée. De plus, les membres de leur famille, sans tenir compte de leur nationalité, ont uniquement à prouver leur lien de parenté ou la relation de dépendance pour jouir du droit de séjour dérivé du citoyen de l'Union. En conséquence, le citoyen de l'Union n'est pas forcé de prouver qu'il dispose de

²²⁸ Entretien avec un fonctionnaire de la municipalité de Sesto (Florence), Italie, 31.03.2009

²²⁹ Entretien avec *Africa Insieme*, Italie, 19.03.2009

²³⁰ Article 37 (« Dispositions nationales plus favorables ») établit que « les dispositions de la présente directive ne portent pas atteinte aux dispositions légales, réglementaires et administratives d'un État membre qui seraient plus favorable aux personnes visées par la présente directive ».

ressources suffisantes pour lui et les membres de sa famille et qu'ils ne peuvent donc pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale en Espagne. Les seules raisons pour lesquelles la liberté de circuler peut être restreinte sont la politique et la sécurité et la santé publique.»²³¹ Cette approche facilite grandement l'inclusion sociale des citoyens de l'UE (d'origine rom ou non).

La politique des États membres sur l'égalité des minorités ethniques en générale, et l'égalité des Roms en particulier, assure parfois, par défaut, un cadre structurel de travail avec les Roms européens. Au Royaume-Uni, par exemple, l'expérience vécue par les Roms d'autres États membres se situe dans un contexte défini par les politiques générales sur les immigrants et les groupes de minorités ethniques, et les politiques spécifiques sur les « Tziganes et les Gens du voyage ». Les enfants roms d'autres États membres, en particulier, ont été intégrés dans le paradigme existant de « l'éducation des Gens du voyage ».

En Espagne, l'expérience vécue par les Roms d'autres États membres se situe dans un contexte défini par les politiques générales sur les immigrants, les services sociaux, et les politiques spécifiques sur les Roms espagnols qui commencent à incorporer les Roms d'autres États membres. Il y a aussi une certaine tendance vers le développement d'une référence politique spécifique aux Roms d'autres États membres au sein de la politique générale sur les Roms, qui n'en est cependant qu'au stade initial.

En résumé, dans les pays étudiés, la structuration ou le financement des interventions des autorités locales concernant les Roms d'autres États membres manquent de clarté et de stratégie, qu'elles soient négatives, l'Italie étant l'exception, ou positives. En conséquence, les Roms d'autres États membres ont tendance à être pris en compte, par défaut, dans le travail existant avec les groupes de « Tziganes » ou Gens du voyage nationaux. Ceci peut avoir des conséquences positives à condition que les considérations politiques spécifiques aux Roms ou à l'égalité/diversité des pays de destination puissent être complétées et adaptées aux Roms d'autres États membres. Toutefois, comme cela a été démontré dans les pays étudiés, il y a un manque d'efforts systématiques de la part des responsables pour rendre cela possible.

4.1.2. Exemples de mesures politiques locales

L'étude n'a identifié aucune mesure locale visant spécifiquement les citoyens européens, y compris les Roms, d'autres États membres. Il semble y avoir un

²³¹ *Milieu Ltd & Europa Institute (2008) Conformity Study for Spain Directive 2004/38/EC*, p.5 (Étude de la conformité de la directive 2004/38/CE en Espagne), disponible en anglais sur : http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/spain_compliance_study_en.pdf (23.10.2009)

« vide politique » à cet égard, mais les réponses à l'arrivée des Roms européens d'autres États membres tendent à être négatives, prenant la forme de « renvois », d'« expulsions » ou de « rapatriements ». Dans ce sens, le paradigme pour les citoyens non roms d'autres États membres est une non-réponse bénigne, alors que le paradigme pour les Roms d'autres États membres est une réponse plus souvent négative.

Néanmoins, des modèles de bonnes pratiques existent. L'Espagne, par exemple, a développé un plan pour intégrer les Roms d'autres États membres au niveau local. Ici, le gouvernement catalan *Pla Integral del Poble Gitano a Catalunya 2009-2013* [Plan intégral pour le peuple rom en Catalogne]²³² est un exemple important puisque qu'il nomme et vise spécifiquement les Roms d'autres États membres (ou « Roms de l'Est »). Le plan Catalan a, toutefois, été voté récemment et n'est pas encore un modèle avéré d'intervention. Sa mise en application montrera si la volonté politique se traduit en véritables résultats. De plus, en Espagne, le Programme opérationnel multirégional du Fonds social européen de lutte contre la discrimination 2007-2013, contient dans son sous-programme pour les actions ciblées sur la population rom, une mesure spécifique d'« actions visant à encourager l'intégration sociale et économique des immigrants roms », donnant un bon exemple de l'usage du Fonds structurel européen à cet égard.

Au Royaume-Uni, il y a un certain nombre de réponses stratégiques sur le plan de l'éducation des Roms d'autres États membres. Les questions d'éducation liées aux « Tziganes, Roms et Gens du voyage » s'inscrivent dans le programme et les compétences des agences des autorités locales responsables des Roms d'autres États membres : le *Traveller Education Services (TES)*²³³ et/ou le *Ethnic Minority Achievement Service (EMAS)*.²³⁴ Ces derniers ont apporté un modèle d'inclusion relativement réussi pour les enfants roms d'autres États membres. Toutefois, ce modèle est limité sur un plan de référence plus large. Il semble enclin à jouer un rôle clé dans l'intégration de la « seconde génération » des enfants roms d'autres États membres, mais il apparaît également comme une oasis de bonne pratique dissimulant l'exclusion dans d'autres domaines des droits sociaux et économiques.

L'Italie fournit également des exemples d'interventions avec des éléments de pratique positive. La municipalité de Pise, par exemple, a depuis 2002 mis en œuvre le projet *Città sottili* [Villes restreintes] en coopération avec l'office de

²³² Plan complet pour le peuple rom en Catalogne, disponible sur <http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Accio%20Ciutadana/Documents/Info%20general/Axius/PIPG%202009-2013.pdf> (30.10.2009)

²³³ La fonction principale du *Traveller Education Service* est de promouvoir l'accès libre et l'inclusion totale dans l'éducation générale. Les Tziganes/Roms et Gens du voyage d'origine irlandaise sont identifiés comme des groupes raciaux et couverts par le *Race Relations [Amendment] Act 2000*, en tant que communautés ethniques minoritaires légitimes.

²³⁴ Le *Traveller Education Service à Londres (Newham)*, *Ethnic Minority Achievement team in Peterborough*, *International New Arrivals, Travellers & Supplementary Schools Manchester*, *The Sheffield Ethnic Minority & Traveller Achievement Service (EMTAS)*, *Bolton Community Cohesion & Traveller Education*.

soins local (USL 5) et les ONG, financé par la région de Toscane. Le projet prévoit de développer avec les communautés roms vivant dans la municipalité un programme pour la fermeture des campements et l'amélioration de l'inclusion sociale. Les activités sont soutenues par trois médiateurs roms, et des réunions régulières sont organisées avec la participation des communautés roms pour établir les besoins sociaux et surveiller les résultats. Le projet vise l'élimination des « campements roms ». Un représentant d'USL 5 à Pise a déclaré : « *On ne veut pas créer un campement pour nomades qui reproduirait les mêmes problèmes. [...] On a essayé de surmonter cette logique et de suivre les voies de l'inclusion. En fait, les données que nous avons montrent que ces personnes peuvent obtenir un logement et envoyer leurs enfants à l'école.* »²³⁵ L'objectif global du projet est « de construire des sentiers de citoyenneté sociale pour les personnes en situation de grande exclusion sociale vivant dans des conditions de vie gravement déplorable ». ²³⁶ Entre 2002 et 2007, plus de 400 personnes impliquées dans ce projet ont quitté les « campements de nomades ». Quatre « campements de nomades » ont été définitivement fermés et les résidents ont eu accès à un logement normal dans des centres d'hébergement ou des foyers loués, et environ 200 enfants ont pu aller à l'école de façon régulière. ²³⁷

En France, la ville de Cesson fournit un autre modèle de pratique positive au niveau de l'autorité locale. En octobre 2008, le tribunal de Melun a ordonné l'expulsion de quinze familles roms de Roumanie qui occupaient l'ancien site de campement des Gens du voyage de Cesson. La ville de Cesson a alors décidé de soutenir quatre familles de 25 personnes en donnant la priorité à celles dont les enfants étaient inscrits dans la commune. La ville de Cesson a logé ces familles dans un nouveau site et mis en œuvre un plan d'intégration sociale et professionnelle. Alors que pendant des années, ils affrontaient une instabilité et une insécurité extrêmes, aujourd'hui ils ont une résidence fixe et normale, des revenus légaux, l'éducation de leurs enfants est encourageante, et il y a du progrès vers un logement permanent. Les habitants de Cesson ont trouvé que l'accueil de ces familles étrangères ne posait pas de problèmes particuliers. Leur présence dans la ville n'est plus contestée. ²³⁸

²³⁵ Entretien avec un agent des soins de santé à Pise, Italie, 20.03.2009

²³⁶ A. Sconosciuto, A. Minghi (ed) *Le città Sottili – Programma della Città di Pisa con la comunità rom del territorio- Sintesi del Programma 2002-2007*, Società della Salute Zona Pisana - Comune di Pisa - Azienda USL 5 di Pisa, juin 2007, http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/presentazione_citta_sottili_2007.doc

²³⁷ Le programme serait lié avec le rapatriement des Roms vers la Roumanie à condition qu'ils ne reviennent pas à Pise pendant une période déterminée. Voir : *ADNKronos International*, « *Italy: Mayor "pays" Roma-Gypsies to leave the city* » (Italie : Le maire « paie » les Roms et les Tziganes pour qu'ils quittent la ville), 21.05.09. <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (30.10.2009)

²³⁸ Voir « La ville et quatre familles roms s'engagent à coopérer » *Le Parisien* 17.11.2008 et « Invitation à la Conférence de presse sur l'intégration de familles roumaines à Cesson, Hôtel de Ville, 10 juin 2009 ».

De nombreuses interventions soutenues par les autorités locales sont mises en œuvre par les ONG. À Madrid et à Cordoue, en Espagne, il y a eu des interventions similaires, bien que de différentes ampleur et approche. À Madrid, la municipalité a sponsorisé pendant dix ans un projet visant l'intégration socio-économique des minorités. Ce projet fut conçu au départ pour les Roms de l'Europe de l'Est et est aujourd'hui ouvert aux autres groupes, tout en s'adressant principalement aux Roms. Ce projet, dirigé par l'ONG *Accem*²³⁹, fournit un logement temporaire dans les refuges d'intégration pour les familles qui viennent d'arriver à Madrid ou qui vivent dans des campements non autorisés. La mise à disposition de logements est complétée par une large gamme de mesures de soutien telles que, la garderie pour enfants jusqu'à trois ans; des activités parascolaires pour enfants (enfants scolarisés dans différents centres de la région) ; une école pour parents afin de gérer les services publics, la paperasserie administrative pour la régularisation et l'accès aux allocations ou aux services, des cours d'espagnol, des activités de loisir avec les familles et un soutien pour la recherche d'emploi. Après la période d'hébergement dans les refuges, les familles sont aidées pour trouver un logement locatif et le loyer est payé par le projet durant les quatre premiers mois.²⁴⁰

À Cordoue, un programme, financé par la municipalité depuis 2007 et mis en place par une ONG, fournit un hébergement temporaire. Le programme *Pisos Puente* [Appartements ponts] propose un hébergement dans des appartements, un revenu mensuel, des services sociaux et une aide à l'emploi pour les familles roms sélectionnées qui signent un contrat d'« obligations d'intégration » avec la municipalité. La même municipalité met en œuvre un projet d'intervention sociale dans la rue pour l'attention et la prévention de la mendicité des enfants. Le programme consiste essentiellement à contacter, informer et sensibiliser les mères roms, en apportant un soutien social et un service de garderie où les enfants de trois ans maximum peuvent être pris en charge par des professionnels pendant que les mères font la manche. Un agent de l'autorité locale a déclaré : « *On a remarqué qu'il y avait beaucoup de femmes roms qui amenaient leurs enfants pour faire la manche. Ce qui, dans d'autres municipalités, a été abordé avec des arrêtés municipaux excluant les mendiants, ici on a essayé d'offrir une alternative [...] l'idée étant qu'elles s'adressent aux garderies générales.* »²⁴¹

Dans la région nord des Asturies, plusieurs services municipaux facilitent l'enregistrement municipal des Roms d'autres États membres en améliorant leur intégration sociale : « *On travaille avec environ 300 personnes et un groupe s'est déjà stabilisé. Beaucoup prennent en charge jusqu'à 75 pour cent du loyer quand ils sont enregistrés à la municipalité pour deux ans ou six mois, si c'est leur premier enregistrement. Beaucoup accèdent aussi au salaire social, la nouvelle allocation [...] La mendicité n'a pas complètement disparu mais presque. Les*

²³⁹ Plus d'informations sur www.accem.es (30.10.2009)

²⁴⁰ Entretien avec l'ONG *Accem*, Espagne, 23.03.2009

²⁴¹ Entretien avec un agent de l'office de l'immigration de la municipalité de Cordoue, Espagne, 17.03.2009

femmes cherchent à présent un emploi dans le service domestique ou d'assistante en cuisine. L'intervention d'un conseiller local des services sociaux a été déterminante pour coordonner les mesures mises en œuvre. »²⁴² « Ils doivent être enregistrés à la municipalité pendant six mois pour avoir les allocations d'urgence et deux ans pour accéder au salaire social. Ils accèdent à présent au salaire social [...] C'était une initiative des services sociaux pour favoriser l'enregistrement municipal. Tout le monde a le droit de s'enregistrer à la municipalité à tout moment ».²⁴³ « S'ils n'ont pas de domicile pour s'enregistrer au recensement municipal, on essaye de trouver une solution. S'ils s'adressent aux services sociaux, ils seront enregistrés [...] Beaucoup de ceux avec qui on travaille reçoivent le salaire social, qui représente une garantie pour les propriétaires de se faire payer leur loyer. »²⁴⁴

Il est peut-être trop tôt pour dresser des conclusions à partir de la gamme limitée d'interventions positives dans les pays étudiés, mais il y a peut-être des indications provisoires de bonnes pratiques. Il semble plus probable, par exemple, que celles-ci apparaissent dans un contexte d'interventions actuelles visant les Roms et les Gens du voyage qui sont citoyens de l'État membre où ils vivent. Elles peuvent également apparaître dans des projets d'intégration des minorités ethniques plus larges ou résulter de la vaste application des politiques existantes sur l'égalité/diversité ou la cohésion sociale.

4.2. Réponses des ONG

Les réponses des ONG soutenant les Roms d'autres États membres dans les pays de destination qui ont été identifiées par l'étude peuvent être classifiées comme des interventions de soutien basées sur les droits et sur des prestations de services.

4.2.1. Interventions basées sur les droits

Un exemple à cet égard est le *Collectif national des Droits de l'Homme Romeurope*. Il a été établi en octobre 2000 à Paris avec pour objectif d'améliorer l'accès aux droits fondamentaux des immigrants roms, venant principalement des pays d'Europe centrale et de l'Est. Les informations rassemblées par les associations et comités de soutien membres de *Romeurope*, qui accompagnent au quotidien les familles roms, « témoignent de l'ensemble des violations des droits à leur encontre, y compris pour ceux d'entre eux qui ont accédé à la citoyenneté européenne en janvier 2007 ».²⁴⁵

²⁴² Entretien avec l'ONG *Accem-Gijón*, Espagne, 12.03.2009

²⁴³ Entretien avec un agent de la municipalité d'Aviles, Espagne, 12.03.2009

²⁴⁴ Entretien avec un agent de la municipalité d'Oviedo, Espagne, 13.03.2009

²⁴⁵ Romeurope, *Rapport 2007-2008* Paris : Romeurope. p.7

D'autres exemples d'organisations avec des activités similaires sont le *Freedom of Movement Network* en Finlande et le *Roma Rights Group* au Royaume-Uni. En Italie, les ONG roms et non roms sont également impliquées dans les actions de soutien, dont le *Roma and Sinti Federation Insieme* et *osservAzione*. En Espagne, la *Fundación Secretariado Gitano* est engagée dans un travail de droits humains visant les Roms d'autres États membres.

À un niveau européen, de nombreuses ONG ont travaillé soit en partenariat soit indépendamment par le biais de diverses formes de soutien légal. Comme exemple, le Centre européen des droits des Roms (ERRC), basé à Budapest, a entrepris une série d'actions concernant l'Italie. Une grande partie de ce travail a été réalisée en partenariat avec d'autres organisations, dont *osservAzione*, *Open Society Institute*, *Centre on Housing Rights and Evictions*, *Romani Criss* et *Roma Civil Alliance of Romania*. L'ERRC a utilisé les résultats de ses études pour générer des positions politiques, des documents et des rapports destinés aux institutions européennes, au gouvernement italien et à d'autres organismes intergouvernementaux, pour promouvoir le changement ; et il a demandé à la Commission européenne d'engager des procédures contre l'Italie pour avoir procédé au recensement des campements de Roms et de Sinti et rassemblé des données personnelles protégées.²⁴⁶ En outre, l'ERRC est impliqué dans un contentieux contre l'«Etat d'urgence» et les lois et ordonnances qui y sont rattachés devant les tribunaux italiens avec un avocat local et une famille rom.

4.3. Interventions de prestation de services

Il y a eu plus d'activité à cet égard par les ONG en France, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni. En Espagne, depuis 2006, la *Fundación Secretariado Gitano* (FSG) a mis en place un programme *Programa de Fomento de la Integración del Colectivo Gitano Inmigrante procedente de países del Este* [Programme pour encourager l'intégration des groupes d'immigrants roms des pays de l'Europe de l'Est].²⁴⁷ L'activité vise les Roms d'autres États membres et souhaite si possible se développer avec de nouvelles sources de financement régionales et locales et de nouveaux engagements institutionnels. Ce programme est appliqué en synergie avec le Programme opérationnel multirégional de lutte contre la discrimination du Fonds social européen (FSE). Les actions destinées à la population rom sont également menées par la FSG en tant qu'organisme intermédiaire du FSE. Le soutien social et les actions complètes destinés à l'intégration professionnelle sont ainsi réunis. L'objectif principal est l'inclusion sociale des Roms non nationaux en Espagne. Pour ce faire, la FSG a évalué la situation des Roms d'autres États membres, défini les approches visant à aborder les besoins les plus importants et à

²⁴⁶ Plus d'informations disponibles sur www.errc.org

²⁴⁷ Voir : le numéro 45/46 du magazine « *Gitanos: Pensamiento y Cultura* » inclut une caractéristique sur ce programme http://www.gitanos.org/upload/79/31/45_46Experiencias.pdf (23.10.2009)

améliorer leurs conditions de vie, et a facilité leur accès aux services publics (et privés). Le programme a commencé dans cinq villes d'Espagne et aujourd'hui, il est mis en place à Alicante, Valence, Barcelone, Aviles, Oviedo, Madrid, Cordoue, Malaga et Burgos (et d'autres sont prévues dans un futur proche).

En Italie, l'organisation *Casa della Carità* est impliquée dans divers projets d'intervention sociale qui tentent de répondre aux problèmes affrontés par les communautés roms roumaines vivant à Milan. Entre 2005 et 2007, *Casa della Carità* a accueilli environ 260 Roms roumains, expulsés de force par la municipalité de Milan, dans une structure résidentielle appartenant à l'organisation. Ceci et la disposition du travail du service social tentent de renforcer l'autonomie des familles en offrant une alternative aux campements de nomades : « Avec eux [Roms roumains] on a proposé une voie différente ; pas de campement pour nomades. Les personnes restent avec nous pour une durée spécifiée pour permettre une voie graduelle vers l'indépendance. »²⁴⁸ Les médiateurs culturels et sociaux soutiennent les familles avec des activités sur la recherche d'emploi, l'enregistrement, les soins et la scolarité des enfants.

Au Royaume-Uni, l'ONG *H-PAN*²⁴⁹ a développé le *Romanian Community Project* (RCP) qui vise à faciliter l'inclusion sociale de la communauté rom roumaine locale, en lui permettant d'exprimer ses attentes, d'améliorer ses conditions de vie et d'aider ses enfants à avoir une vie meilleure. En facilitant la communication avec la communauté locale, le RCP vise aussi à encourager la cohésion communautaire. Selon *H-PAN*, ce projet ne reçoit aucun financement public, comme d'ailleurs beaucoup d'autres projets.

L'étude montre également que certaines ONG fonctionnent comme une passerelle avec le secteur public. Par exemple, au Royaume-Uni, la *Children's Society* a travaillé en collaboration avec les agences du gouvernement telles que le *Newham Traveller Education Service* ou le *Primary Care Trust* local, (ainsi que des agences non gouvernementales, telles que *Roma Support Group*, *Citizens' Advice Bureau and Links*) : « Nos intervenants rendent visite aux familles roms pour les aider avec des repas d'école gratuits et des uniformes. On guide aussi nos clients adultes vers nos organisations partenaires telles que *Primary Care Trust*, *Traveller Education Service*, *Roma Support Group*, *Citizens' Advice Bureau and Links*, s'ils ont besoin d'aide ou de conseils dans le domaine d'assistance sociale, d'emploi, de soins ou de logement. Ainsi, on évite de doubler les prestations de service. »²⁵⁰

²⁴⁸ Entretien avec *Casa della Carità*, Italie, 23.03.2009

²⁴⁹ Plus d'informations disponibles sur <http://hpan.org.uk>

²⁵⁰ Entretien avec la *Children's Society*, Londres, 27.03.2009

4.4. La participation rom dans l'élaboration et l'application des mesures

L'étude a montré très peu de signes d'engagement rom dans l'élaboration et l'application des mesures à leur situation, notamment dans les interventions d'autorités locales. Un des rares exemples est le *H-PAN Romanian Community Project* (RCP) abordant les besoins des Roms roumains à Manchester : « *Les Roms roumains se sont impliqués dans l'élaboration du projet basé sur une évaluation des besoins de la communauté. Le RCP s'attaque spécifiquement aux questions telles que les barrières de langue, l'alphabétisation, l'ordre public, les conseils et directives sur l'assistance sociale, l'orientation vers les prestataires de services publics pertinents, la santé, la scolarité des enfants, la protection de l'enfance et l'éducation.* »²⁵¹ Il y a aussi des chargés d'enseignement roms et d'autres employés d'autorité locale roms dans les villes étudiées au Royaume-Uni.

Comme les Roms d'autres États membres ne sont pas impliqués dans l'élaboration et l'application de projets, les organisations nationales roms sont souvent censées jouer ce rôle. Certaines de ces organisations ont travaillé étroitement pour soutenir et intégrer les Roms européens, tandis que d'autres s'en sont éloignées. En général, toutefois, l'étude a révélé que les Roms européens remarquaient qu'ils avaient moins d'aide de la part des organisations nationales roms que prévu, alors que les activistes individuels roms qui sont des ressortissants nationaux, étaient plus souvent la source clé (ou unique) de soutien pour les Roms d'autres États membres.

Les organisations nationales roms sont souvent censées accepter la responsabilité de soutenir les Roms d'autres États membres à côté de leurs propres problèmes, sans financement supplémentaire. Alors qu'il y a clairement des problèmes avec cette dynamique, on aurait tort de surestimer la responsabilité des organisations nationales roms en relation avec l'intégration des nouveaux Roms « étrangers ».

Certains répondants roms ont mentionné que des ONG ne promouvaient pas l'engagement des Roms d'autres États membres. Un répondant rom roumain en Italie a dit : « *Ici à Milan, il n'y a pas beaucoup d'organisations roms. J'ai proposé d'en créer une dans notre ville, mais ce genre d'organisation n'est pas désiré par les autres associations ; je crois qu'il serait bien d'en avoir une, pour que les Roms puissent s'exprimer et participer.* »²⁵² D'autre part, les ONG ont une autre vision des défis pour impliquer les Roms : « *On collabore avec un réseau d'ONG appelé Tavolo Rom composé de 10 organisations. [...] La coopération avec les représentants roms est très difficile.* »²⁵³

²⁵¹ Entretien avec *H-PAN*, Royaume-Uni, 08.04.2009

²⁵² Entretien avec un Rom, Italie, 11.02.2009.

²⁵³ Entretien avec *Casa della Carità*, Italie, 23.03.2009

5. Conclusions

Les Roms d'autres États membres font désormais partie du paysage de presque tous les États membres de l'Union européenne. L'étude indique que le nombre de Roms quittant leur pays d'origine pourrait être plus important que le nombre de Roms y retournant, ce qui pourrait mener à un accroissement de cette population (non pas à l'échelle de « flots » ou « afflux ») dans les pays de destination qui ont parfois accueilli l'arrivée d'un nombre relativement faible de Roms d'autres États membres.

Le cas des Roms européens s'installant dans d'autres États membres soulève des questions du point de vue d'un plus vaste débat sur l'anti-discrimination et l'intégration, sur le sens du concept de la citoyenneté et des droits associés. Beaucoup des questions soulevées dans ce rapport ne sont pas spécifiques aux Roms. Mais le cas des Roms sert de test révélateur : les conséquences que subissent certains des citoyens les plus vulnérables de l'Union européenne sont un précieux indicateur des défis auxquels seront confrontés tous les citoyens.

L'étude a fait apparaître une troublante dynamique négative spécifiquement aux Roms. D'abord, les réactions à l'arrivée de Roms européens sont souvent négatives et il y a peu d'efforts pour soutenir leur intégration dans le marché du travail. De plus, l'étude a identifié des mesures explicitement anti-Roms dans les pays étudiés. Enfin, des pratiques et politiques existantes, telles les pratiques d'enregistrement du séjour qui n'appliquent pas correctement les conditions de la directive de libre circulation, peuvent affecter l'accès des Roms européens à un certain nombre d'allocations sociales et ainsi entraver l'exercice de leur liberté de circulation, même lorsque ce n'est pas de manière intentionnelle.

Les Roms exercent leur droit à la liberté de circulation et de séjour dans un contexte défini par des facteurs importants d'attraction et d'impulsion. La pauvreté et le racisme constituent les facteurs d'impulsion dans les pays d'origine. Le chômage est un aspect évident de l'expérience de la pauvreté dans les pays de départ. Parmi les facteurs d'attraction, le désir de trouver des conditions de vie meilleures, notamment l'espoir de trouver du travail aussi bien dans l'économie officielle qu'informelle.

Les expériences des Roms s'étant déplacés dans un autre État membre varient largement en fonction des pays de destination en ce qui concerne le logement, les soins de santé, l'éducation et la protection sociale. L'étude a révélé une grande variété d'expériences d'intégration, allant de celles tout à fait positives à celles impliquant une profonde paupérisation. Ceux qui trouvent un emploi dans l'économie officielle dans les pays de destination, vivent leur migration de façon positive et s'intègrent relativement facilement. Les expériences positives d'intégration significative et progressive et de mobilité sociale dans les États membres de destination font figure d'exemple.

Ceux incapables de trouver un emploi dans l'économie officielle dans les pays de destination, ont en général une expérience beaucoup plus négative de la libre circulation. Ce sont ces Roms européens « économiquement inactifs » qui attisent les stéréotypes et les commentaires les plus négatifs. Toutefois, en réalité, la majorité de ces Roms est loin d'être inactive. Même s'ils ne sont pas intégrés dans l'économie officielle, ils exercent pour la plupart ce qu'on identifie comme des « activités économiques marginales », telles que recycler le verre, vendre dans la rue, peindre des maisons, etc. Cependant, les revenus provenant de telles activités informelles mentionnées dans cette étude n'ont pas semblé remplir la condition de « ressources suffisantes », car elles ne sont pas déclarées.

L'exclusion de nombreux Roms européens de la société de leur État membre d'origine et de leur État membre d'accueil crée des obstacles insurmontables lorsqu'il s'agit d'accéder à l'emploi officiel et de justifier de « ressources suffisantes ». Par un effet « domino », ils seront dans l'incapacité de s'enregistrer et par conséquent, de jouir de leurs droits civils, politiques, économiques et sociaux fondamentaux. Cela soulève la question de l'efficacité des politiques d'inclusion.

De manière générale, l'exclusion de l'assistance sociale touche largement les femmes, les enfants, les personnes âgées et handicapées. Les mesures mises en œuvre se soucient peu des problèmes d'égalité entre hommes et femmes ou d'autres problèmes de discrimination multiple. Alors que les mesures à prendre pour la situation des Roms venant d'autres États membres sont élaborées, le besoin de tenir compte du sexe, de l'âge, du handicap et de toute autre question dans les stratégies globales de soutien et de financement, apparaît clairement.

L'Union européenne et ses États membres doivent donc adopter des politiques ciblées basées sur des droits intégrés et des valeurs visant à l'égalité qui promeuvent la cohésion sociale et tiennent la promesse du « *Civis Europaeus sum* ».

6. Opinions

La FRA émet des opinions étayées à l'aide de faits afin de soutenir les institutions de l'Union européenne et les États membres au moment de prendre des mesures ou d'établir des lignes de conduite dans leurs domaines de compétence respectifs, pour respecter pleinement les droits fondamentaux. Dans ce contexte et se basant sur son étude approfondie des difficultés rencontrées par les Roms européens se déplaçant vers d'autres États membres, la FRA émet les opinions suivantes.

Comme l'a déclaré le Parlement européen en avril 2009, « l'Union et les États membres ont une responsabilité partagée de promouvoir l'inclusion des Roms comme citoyens de l'Union en vue de permettre aux personnes roms de bénéficier pleinement des mesures d'incitation prévues par l'Union » (Résolution du Parlement européen du 2 avril 2009 sur les problèmes et perspectives liés à la citoyenneté de l'Union).

Tandis que les opinions de la FRA mettent l'accent sur les niveaux d'autorité européenne, nationale et municipale, une approche basée sur un partenariat général de coopération et de coordination aux niveaux de gouvernance horizontaux et verticaux est essentielle afin d'établir et de mettre en œuvre les politiques et les mesures de manière efficace. Beaucoup de ces opinions ne sont pas spécifiques aux Roms.

Institutions de l'Union européenne

La Commission européenne devrait, en utilisant la structure de la plate-forme intégrée pour l'inclusion des Roms, développer un cadre stratégique pour l'inclusion des Roms, établissant des normes et des indicateurs minimaux communs pour les mesures d'inclusion sociale des Roms à travers l'Union européenne.

La Commission européenne devrait envisager d'allouer certains Fonds structurels de l'Union européenne à condition que soient développées et mises en œuvre des mesures efficaces pour l'inclusion des Roms, qui concernent également les Roms européens venant d'autres États membres.

Les États membres

Les États membres doivent s'assurer que toute mesure touchant directement ou indirectement les Roms européens est prise conformément aux principes établis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et en accord avec la directive sur l'égalité raciale qui interdit explicitement la discrimination directe et indirecte.

Les États membres doivent s'assurer de la bonne transposition de la directive de libre circulation telle qu'elle est mentionnée dans le récent rapport de la

Commission européenne et en accord avec les lignes directrices adoptées par la Commission européenne le 2 juillet 2009.

Les États membres devraient faciliter l'exercice du droit fondamental de liberté de circulation et de séjour en développant des politiques nationales volontaristes visant à l'inclusion. Cela devrait être mené à bien via un processus consultatif qui tienne compte des expériences et des préoccupations des autorités locales, de la société civile ainsi que des citoyens de l'UE en personne.

Les États membres devraient réaliser des sondages réguliers afin de recueillir des données classées selon la nationalité, le sexe, l'âge, l'origine ethnique et ce, dans le but de surveiller le niveau d'inclusion dans les sociétés d'accueil des citoyens de l'UE qui ont exercé leur droit de libre circulation.

Les États membres devraient supprimer les obstacles pratiques rencontrés par les citoyens de l'UE lors des procédés d'enregistrement, par le biais de mesures assurant la cohérence des procédés et des conditions d'enregistrement au niveau local.

Les États membres devraient s'assurer que tous les enfants sur leur territoire ont un accès total et égalitaire à l'éducation obligatoire, indépendamment de leur situation administrative, en supprimant toute condition de résidence des modalités d'inscription à l'école.

Les États membres devraient s'assurer que les expulsions de citoyens de l'UE ne sont pas ordonnées sur la base d'une non-conformité de l'enregistrement du séjour.

Les États membres devraient se conformer entièrement à leur obligation juridique de « diffuser les informations concernant les droits et les obligations des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, portant sur les matières couvertes par la présente directive, notamment par le biais de campagnes de sensibilisation dans les médias et les autres moyens de communication locaux et nationaux » (article 34 de la directive de libre circulation).

Les États membres devraient, en coopération avec les organisations de la société civile, publier et diffuser largement des informations sur les droits des citoyens de l'UE résidant sur leur territoire, et sur les procédés et conditions pertinentes permettant d'exercer ces droits, dont toute condition propre au pays de départ. Ces informations devraient être rédigées en langage simple et traduites dans les langues nationales des autres États membres de l'UE, comme il convient, y compris dans les langues des minorités comme le romani.

Les États membres devraient développer et/ou améliorer les mesures d'inclusion des Roms visant en particulier les besoins des Roms européens venant d'autres pays de l'UE :

- en participant pleinement et activement à la plate-forme intégrée pour l'inclusion des Roms,
- en soutenant et en favorisant le développement d'une stratégie de base commune sur l'inclusion des Roms au niveau de l'UE,

- en utilisant les Fonds structurels de manière plus innovante, et en particulier le Fonds social européen, afin de soutenir l'inclusion des Roms venant d'autres États membres et de lutter contre la discrimination dont ils sont victimes.

Les autorités locales

En étroite coopération avec les gouvernements nationaux, les autorités locales devraient examiner et rejeter toute mesure et politique qui n'est pas en accord avec la directive de libre circulation.

En étroite coopération avec les gouvernements nationaux, les autorités locales devraient agir d'urgence pour encourager et aider les citoyens de l'UE à se désengager du travail informel et à trouver du travail sur le marché officiel, y compris dans des activités non-salariées.

Les autorités locales devraient développer et afficher publiquement des informations concernant les conditions et procédés locaux d'enregistrement du séjour. Ces informations devraient être disponibles dans la/les langue(s) nationale(s) des autres États membres de l'UE, comme il convient, y compris les langues des minorités, tel que le romani.

Les autorités locales devraient largement communiquer les effets bénéfiques liés à l'enregistrement et mener des campagnes de promotion pour l'enregistrement au niveau local. Les organisations de la société civile devraient être un partenaire essentiel à cet égard.

Les autorités locales devraient permettre aux citoyens de l'UE, y compris ceux d'origine rom, d'utiliser les programmes de formation professionnelle, linguistique et autres, et les y encourager vivement afin qu'ils améliorent leur capacité d'insertion professionnelle. Elles devraient également s'assurer que les citoyens de l'UE enregistrés sont égaux dans l'accès aux logements municipaux à caractère social.

Les autorités locales devraient développer et mettre en œuvre des actions soutenant spécifiquement l'intégration des Roms européens sur le marché du travail local. En s'engageant dans de telles actions, les autorités devraient s'engager auprès des bénéficiaires et travailler en étroite collaboration avec les employeurs locaux, les agences locales pour l'emploi et les organisations de la société civile.

Bibliographie sélective

Barany, Z. (2002) *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*, Cambridge University Press

Cambridge Review of International Affairs (2000) « Romani East-West Migrations: Strangers in Anybody's Land » Vol. 13, No. 2
Carrera, S. (ed.) (2006) *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, Belgium: CEPS
http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/The_Nexus_between_Immigration_Integration_and_Citizenship_in_the_EU.pdf

Carrera, S. and A. Faure Atger, (2009) « Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship? » CEPS Special Report/April 2009
<http://www.ceps.be/book/implementation-directive-200438-context-eu-enlargement-proliferation-different-forms-citizenshi>

Council of Europe (2009) « Recommendations adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on Roma and Travellers »
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1253509&Site=CM&BackColorInternet=999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

European Citizen Action Service. (2009) *Comparative Study on the application of Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Brussels: European Parliament

European Commission (2004) *The Situation of Roma in an Enlarged Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
<http://www.romadecade.org/5087>

European Commission (2007) *Mobility, an instrument for more and better jobs: The European Job Mobility Action Plan (2007-2010)*, Brussels, 6.12.2007 COM(2007) 773 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0773:FIN:EN:PDF>

European Commission (2007) *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities COM(2007) 359 European Commission (2008) *Fifth Report on Citizenship of the Union*, COM(2008) 85, Brussels, 15. February 2008

European Commission (2008) *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, Commission Staff Working Document accompanying the

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions COM(2008) 420 Brussels <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=481&langId=en>

European Commission (2008) *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, COM(2008) 840/3

European Commission (2008) *Right of Union citizens and their family members to move and reside freely within the Union: Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC*, Directorate - General Justice, Freedom and Security http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf

European Commission (2009) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, Brussels, COM(2009) 313/4 http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc_COM20090313FIN

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006), *Mobility in Europe, Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/59/en/1/ef0659en.pdf>

European Parliament (2008) *Report on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States* (2008/2184(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0186+0+DOC+PDF+V0//EN>

European Parliament (2008) *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, Strasbourg: Policy Department, Economic and Scientific Policy, European Parliament <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375>

European Roma Rights Centre (2005) *Always Somewhere Else: Anti-Gypsyism in France*, Budapest: ERRC

European Roma Rights Centre (2006) *Ambulance Not on the Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe*, Budapest: ERRC

European Roma Rights Centre (2007) *The Glass box: Exclusion of Roma from Employment*, Budapest: ERRC

European Roma Rights Centre (2009) *Roma Rights 1/2009: Hard Times for Roma: Economics, Politics and Violence*, Budapest: ERRC

European Roma Rights Centre, Romani CRISS, Roma Civic Alliance, Centre on Housing Rights and Evictions, Open Society Institute (2008) *Security a la Italiana: Fingerprinting, Extreme Violence and Harassment of Roma in Italy*, Budapest: Open Society Institute

Fonseca, I. (1996) *Bury me Standing: The Gypsies and their Journey*, New York: Random House

FRA (2009) *The situation of Roma EU citizens living in other Member States: Selected Positive Initiatives Report*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights

FRA (2009) *EU-MIDIS: Data in Focus Report One: The Roma*, Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights

Fraser, A. (1995) *The Gypsies*, London: Blackwell Publishing

Gheorghe, N. and A. Mirga, (1997) « The Roma in the Twenty-First Century: A Policy Paper », New York: Project on Ethnic Relations

Guy, W. (2002) *Between Past and Future: the Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield: University of Hertfordshire Press

Guy, W., Z. Uherek, and R. Weinerova, (eds.) (2004) *Roma Migration in Europe: Case Studies*, Prague: Institute of Ethnology of the Academy of Sciences of the Czech Republic

Hancock, I. (2002) *We are the Romani People*, Hatfield: University of Hertfordshire Press

Kováts, A. (ed.) (2002) *Roma Migration*, Budapest: Hungarian Academy of Sciences Institute of Minority Research – Centre for Migration and Refugee Studies

McVeigh, R. (2009) « The people do what the political class isn't able to do: Antigypsyism, Ethnicity Denial and the Politics of Racism without Racism » in G. Bhattacharyya *Ethnicities and Values in a Changing World*, Surrey: Ashgate Milieu Ltd (2008) *Conformity studies of Member States' national implementation measures transposing Community instruments in the area of citizenship of the Union Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory*

of the Member States: Horizontal Synthesis Report Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/horizontal_synthesis_report_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Finland: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/finland_compliance_study_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for France: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/france_compliance_study_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Italy: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/italy_compliance_study_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Spain: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/spain_compliance_study_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for the United Kingdom: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/uk_compliance_study_en.pdf

OSCE High Commissioner on National Minorities (2008) *Recent Migration of Roma in Europe*, A study by Mr. Claude Cahn and Professor Elspeth Guild 10 December 2008, OSCE High Commissioner on National Minorities and of the Council of Europe Commissioner for Human Rights
http://www.osce.org/documents/hcnm/2008/12/37164_en.pdf

Ringold, D. Orenstein, M. and Wilkens, E. (2005) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, Washington: The World Bank.

http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma_in_expanding_europe.pdf

Romeurope (2008) *Report 2007-2008*, Paris: Romeurope

Sobotka, E. (2003) « Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy » *Romani Studies*, 5, Volume 13, Number 2, 2003, 79-121

Stalker, P. (2009) *Stalker's Guide to International Migration*
<http://www.pstalker.com/migration/index.php>

Toggenburg, G., (2009) « The European Union vis-à-vis minorities: a play in three parts and an open end », in Csaba Tabajdi (ed), *Pro Minoritate Europae* (study book for the 25th anniversary of the Minority Intergroup within the European Parliament), pp. 162-205

Turmann, A., (2004) *A new European agenda for labour mobility*, Brussels, Centre for European Policy Studies
http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1118

United Nations Development Programme (2003) *The Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap*, Bratislava: UNDP. [There are also accompanying national reports for five countries] <http://roma.undp.sk>

Méthodologie

L'étude pour ce rapport a été menée par le Centre européen des droits des Roms (ERRC), en collaboration avec *European Dialogue* (ED), le Bureau européen d'informations sur les Roms (ERIO), la Ligue finlandaise des droits de l'Homme (FLHR), la *Fundación Secretariado Gitano* (FSG) et la Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT).²⁵⁴

L'étude a été conduite dans cinq pays de destination membres de l'Union, où les Roms d'autres États membres ont immigré et établi résidence : France, Finlande, Italie, Espagne et Royaume-Uni. Dans chaque pays, cinq villes d'étude ont été sélectionnées pour fournir une gamme étendue et contrastée des caractéristiques générales ou spécifiques aux Roms qui reflètent largement l'expérience des Roms européens exerçant leur droit de libre circulation et de séjour, dans les pays d'accueil de l'UE.

- France : Paris, Lille, Marseille, Nantes et Saint-Étienne
- Finlande : Helsinki, Espoo, Jyväskylä, Turku et Vantaa
- Italie : Rome, Florence, Milan, Naples et Pise
- Espagne : Madrid, (municipalités de Madrid et San Martín de la Vega), Asturies (Oviedo et Avilés), Barcelone (municipalités de Barcelone, Badalona et Santa Coloma de Gramanet), Cordoue et Valence
- Royaume-Uni : Londres, Bolton, Manchester, Peterborough et Sheffield

L'équipe de l'étude a interrogé environ 165 Roms européens dans les cinq États membres étudiés, 37 agents d'autorité locale et 49 agents d'ONG. Le panel de l'étude comprend 59 femmes roms.

La FRA et l'équipe de l'étude sont particulièrement reconnaissants envers les nombreux Roms qui ont donné de leur temps pour répondre aux questions posées par les enquêteurs dans cette étude.

La technique principale de l'étude consistait en des entretiens individuels approfondis à questions ouvertes, basés sur un programme d'entretien commun. La durée des entretiens variait considérablement en fonction des personnes interrogées. Dans certaines circonstances, les enquêteurs ont conduit des entretiens de groupes afin d'obtenir un aperçu global sur les questions, puis poursuivaient dès que possible avec des discussions individuelles. Dans seulement très peu de cas, des réponses par e-mail ont été fournies aux questions par les autorités.

²⁵⁴ L'équipe de l'étude était composée de Lucie Fremlova, Penka Vassileva, Mikko Joronen, Fernando Villarreal, Alain Reyniers, Didier Botton, Charlotte Boise, Eva Rizzin, Andrea Anzaldi, Tara Bedard, Stanislav Daniel, Robert Kushen, Ostalinda Maya, Dr Robert McVeigh, Idaver Memedov, Virgil Cristi Mihalache, Catherine Twigg et de Victoria Vasey.

Puisque cette étude est qualitative par nature, le panel n'est pas censé être représentatif, mais plutôt suffisamment étendu pour fournir une compréhension approfondie des expériences des répondants. Peu de Roms âgés ont immigré et ceci se reflète parmi les répondants. Il y a aussi le cas de la voix du Rom de classe moyenne, professionnellement intégré qui manque, car ces individus sont très difficiles à répertorier.

L'équipe a énormément coopéré avec les ONG existantes et les autres parties pertinentes qui travaillent actuellement avec les communautés roms dans chaque ville étudiée afin de faciliter l'accès de l'étude aux réseaux de Roms existants. En conséquence, les répondants reflètent les intérêts et les objectifs des organisations de société civile et autres, qui travaillent avec eux.²⁵⁵

L'étude résultait d'un besoin grandissant d'aborder la situation des Roms dans un contexte de migration et d'exercice du droit à la liberté de circulation. La FRA, l'OSCE et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe ont travaillé ensemble en 2008 et 2009 pour souligner la violation des droits humains chez les Roms. Des études, un séminaire d'experts et une conférence internationale multilatérale sur la liberté de circulation et la migration des Roms ont été organisés.

L'accès de l'étude aux autorités locales était satisfaisant dans l'ensemble avec pour exception la ville italienne de Rome, où les autorités locales ont refusé les entretiens ou n'ont pas répondu aux questions des entretiens malgré des demandes répétées.

Dans certains pays, il y a eu une certaine tendance, parmi les répondants des autorités locales, à répondre « confidentiellement » sur les questions les plus controversées. Ce procédé a évidemment généré des données supplémentaires importantes, mais allait à l'encontre de la transparence attendue de la part des autorités publiques.

Quant à l'accès aux ONG, il n'y a pas eu de problème significatif. En effet, les ONG sont surreprésentées en termes de réponses attendues. Ceci reflète deux grandes tendances : d'abord, l'engagement des ONG est plus facile à obtenir que celui des autorités locales car une étude risque d'être perçue comme critique vis-à-vis des politiques existantes (ou le manque de politiques). De plus, la compétence des ONG envers une communauté si nouvelle et marginale est souvent meilleure. De manière générale, les ONG sont plus enclines à communiquer avec les Roms européens de façon plus rapide et plus positive que les agences publiques. Enfin, l'accès de l'étude dépend souvent de la coopération des ONG et de ce fait, les enquêteurs ont dû établir une relation avec les ONG.

²⁵⁵ Cette dynamique n'existe pas en Finlande, où il n'y a presque pas d'infrastructures médiatrices en raison de la nouveauté de la migration de Roms européens. Cela a pour avantage d'assurer un accès direct aux Roms, mais l'inconvénient coexistant de n'avoir aucune structure de soutien pour faciliter ou encourager l'accès ou la coopération.

Annexes

Annexe 1 : Les travailleurs des nouveaux États membres – mesures transitoires (tableau synoptique)

L'État membre	Travailleurs des UE-8/UE-15	Travailleurs de BG et RO/UE-25	
U.E-15	Belgique	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2009)	Restrictions avec des simplifications
	Danemark	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2009)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2009)
	Allemagne	Restrictions avec des simplifications *	Restrictions avec des simplifications *
	Irlande	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2004)	Restrictions
	Grèce	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2006)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2009)
	Espagne	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2006)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2009)
	France	Accès libre (depuis le 1 ^{er} juillet 2008)	Restrictions avec des simplifications
	Italie	Accès libre (depuis le 27 juillet 2006)	Restrictions avec des simplifications
	Luxembourg	Accès libre (depuis le 1 ^{er} novembre 2007)	Restrictions avec des simplifications
	Pays-Bas	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2007)	Restrictions avec des simplifications
	Autriche	Restrictions avec des simplifications *	Restrictions avec des simplifications*
	Portugal	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2006)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2009)
	Finlande	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2006)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
	Suède	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2004)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
L'U.E-10	Royaume-Uni	Accès - système obligatoire d'enregistrement de travailleurs (depuis le 1 ^{er} mai 2004)	Restrictions
	République tchèque	Aucune mesure réciproque	Accès libre – droit national (depuis 1 ^{er} janvier 2007)
	Chypre	-	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
	Estonie	Aucune mesure réciproque	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
	Lettonie	Aucune mesure réciproque	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
	Lituanie	Aucune mesure réciproque	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
	Hongrie	Aucune mesure réciproque (depuis le 1 ^{er} janvier 2009)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2009)
	Malte	-	Restrictions
	Pologne	Aucune mesure réciproque (depuis le 17 janvier 2007)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
	Slovénie	Aucune mesure réciproque (depuis le 25 mai 2006)	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Slovaquie	Aucune mesure réciproque	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)	
UE-2	Bulgarie	-	Aucune mesure réciproque
	Roumanie	-	Aucune mesure réciproque

* restrictions également pour le détachement des travailleurs dans certains secteurs
(situation au 1^{er} mai 2009)

Commission européenne, Élargissement de l'UE – dispositions transitoires, disponible en anglais sur : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=fr> (27.08.2009)

Annexe 2 : Principes de base communs pour l'inclusion des Roms, examinés lors de la première réunion de la plateforme européenne intégrée pour l'inclusion des Roms en avril 2009

Les Roms sont victimes, dans une mesure disproportionnée, de l'exclusion sociale, des préjugés et de la discrimination. Les communautés Roms, qui font partie des sociétés européennes depuis des siècles, ont souvent été marginalisées et parfois persécutées. Il apparaît à l'évidence que la situation socio-économique de nombreux Roms n'a pas évolué, voire s'est détériorée ces vingt dernières années dans un certain nombre d'États membres de l'UE. Beaucoup de Roms sont victimes du chômage, ne disposent que de faibles revenus, ont une espérance de vie limitée et souffrent d'une mauvaise qualité de vie. Il s'agit d'une tragédie humaine pour les personnes concernées et d'un immense gâchis pour la société dans son ensemble. En outre, une exclusion générale de cette ampleur se traduit par une instabilité sociale et constitue un problème d'ordre économique. Dans ces conditions, il devient de plus en plus évident tant sur le plan de l'éthique que sur le plan pratique, qu'il faut s'attaquer de toute urgence aux problèmes que connaissent les Roms. L'Union européenne est consciente que l'intégration des Roms requiert des politiques plus dynamiques et plus efficaces. La mise en œuvre concrète de ces politiques incombe au premier chef aux États membres, plus particulièrement, aux régions et aux communes. Le nombre de Roms et leur situation socio-économique varient très fortement d'un État membre à l'autre mais l'on recense plusieurs dénominateurs communs. Par ailleurs, l'expérience de plusieurs États membres montre qu'il existe des modes d'intervention qui se sont révélés efficaces et, partant, susceptibles d'être recommandés à d'autres.

- Principe n° 1: des politiques constructives, pragmatiques et non discriminatoires

Les politiques d'intégration des Roms respectent et mettent en œuvre les valeurs fondamentales de l'Union européenne que sont, notamment, les droits de l'homme et la dignité humaine, la non-discrimination et l'égalité des chances ainsi que le développement économique. Ces politiques sont prises en compte dans les politiques classiques, plus particulièrement dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des affaires sociales, du logement, de la santé et de la sécurité. Leur objectif est de donner aux Roms un accès effectif à l'égalité des chances dans les sociétés des États membres.

- Principe n° 2 : une focalisation explicite mais pas exclusive

Il est indispensable que les initiatives prises par les pouvoirs publics visent spécifiquement les Roms, mais exclusive. Cela suppose que la priorité est donnée aux Roms en tant que groupe cible mais que les autres catégories de personnes partageant des conditions socio-économiques similaires ne sont pas exclues pour autant. Cette approche n'établit pas de distinction entre les

actions centrées sur les Roms et les initiatives de portée plus générale. En outre, il convient, si nécessaire, de réfléchir à l'impact probable des politiques et décisions de portée plus générale sur l'inclusion sociale des Rom.

- Principe n° 3: approche interculturelle

Une approche interculturelle associant Roms et personnes de différentes origines ethniques est indispensable. L'apprentissage interculturel et les compétences interculturelles, qui sont essentiels pour une communication et une politique efficaces, méritent d'être encouragés, à côté des mesures prises pour lutter contre les préjugés et les stéréotypes.

- Principe n° 4: orientation visant l'intégration dans la société ordinaire

Toutes les politiques d'intégration visent à ce que les Roms fassent partie intégrante de la société (intégration à l'enseignement ordinaire, accès à des emplois et logements ordinaires). S'il existe encore des formes de ségrégation, partielle ou totale, dans le domaine de l'éducation ou du logement, les politiques d'intégration des Roms doivent tendre à supprimer ces anciennes pratiques. Il y a lieu d'éviter la mise en place de marchés du travail artificiels et séparés pour les Roms.

- Principe n° 5: prise en compte du genre

Les initiatives des pouvoirs publics en faveur de l'intégration des Roms doivent prendre en compte les besoins et la situation particulière des femmes Roms. Elles sont appelées à traiter de questions telles que les nombreuses discriminations et les multiples problèmes d'accès aux soins de santé et aux soins aux enfants, mais également sur la violence et l'exploitation domestiques.

- Principe n° 6: transfert de politiques fondées sur des constatations

Il est indispensable que les États membres tirent des enseignements de leurs propres expériences se rapportant à l'élaboration d'initiatives en faveur de l'intégration des Roms et mettent en commun leurs expériences. On sait que l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques d'intégration des Roms nécessitent une solide base de données socio-économiques collectées à intervalles réguliers. Au besoin, il est également tenu compte des exemples et des expériences tirées des politiques d'inclusion sociale appliquées à d'autres groupes vulnérables tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE.

- Principe n° 7 : recours aux instruments communautaires

Lorsque les États membres élaborent et mettent en œuvre leurs politiques d'intégration des Roms, il est capital qu'ils exploitent pleinement les instruments communautaires, notamment les instruments juridiques

(directive "race et origine ethnique" et décision-cadre sur le racisme et la xénophobie), les instruments financiers (Fonds social européen, Fonds européen de développement régional, Fonds européen agricole pour le développement rural et instrument de préadhésion) et les instruments de coordination (méthodes ouvertes de coordination). Les États membres doivent veiller à ce que l'utilisation qui est faite des instruments financiers soit compatible avec les principes fondamentaux communs énoncés dans les présentes conclusions, et faire appel à l'expertise de la Commission européenne en ce qui concerne l'évaluation des politiques et des projets. L'évaluation par les pairs et le transfert de bonnes pratiques sont aussi facilités au niveau des experts par le réseau EURoma (réseau européen sur l'inclusion sociale et les Roms dans le cadre des fonds structurels).

- Principe n° 8 : participation des autorités régionales et locales

Les États membres doivent concevoir, élaborer, mettre en œuvre et évaluer leurs initiatives en matière d'intégration des Roms en étroite concertation avec les autorités régionales et locales, celles-ci jouant un rôle essentiel dans l'application concrète des politiques.

- Principe n° 9 : participation de la société civile

Les États membres doivent également concevoir, élaborer, mettre en œuvre et évaluer leurs initiatives en matière d'intégration des Roms en étroite concertation avec les acteurs de la société civile tels que les organisations non gouvernementales, les partenaires sociaux et les universitaires ainsi que les chercheurs. La participation de la société civile est perçue comme vitale tant pour la mobilisation des compétences que pour la diffusion des connaissances nécessaires pour nourrir le débat public et favoriser la responsabilisation durant tout le processus d'élaboration des politiques

- Principe n° 10 : participation active des Roms

L'efficacité des politiques est renforcée du fait de la participation des Roms à chaque stade du processus. Cette participation doit intervenir au niveau national et au niveau européen grâce au savoir-faire apporté par des experts et fonctionnaires Roms et aux consultations menées auprès de multiples partenaires Roms dans le cadre de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des initiatives. Il est absolument fondamental que les politiques d'intégration soient fondées sur les principes d'ouverture et de transparence et abordent les sujets difficiles ou tabous de manière adéquate et efficace. Il est également indispensable de favoriser la pleine participation des Roms à la vie publique, de les encourager à être des citoyens actifs et de les aider à développer leurs ressources humaines. »

Commission européenne

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

La situation des citoyens de l'UE d'origine rom, qui se déplacent et émigrent dans d'autres États membres

Rapport comparatif

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2010

2010 - 98 pp, - 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-9192-467-7

doi: 10.2811/34669

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA (<http://fra.europa.eu>).

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2009

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente.
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://bookshop.europa.eu>
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne.
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://ec.europa.eu>
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

TK-31-09-229-FR-C

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights

Schwarzenbergplatz 11

1040 - Wien

Austria

Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0

Fax: +43 (0)1 580 30 - 691

E-Mail: information@fra.europa.eu

<http://fra.europa.eu>

ISBN 978-92-9192-467-7



9 789291 924677