# Thèse de doctorat en cotutelle franco-italienne

présentée à :

L'Université François Rabelais de Tours, École doctorale "Sciences de l'Homme et de la Société"

Groupe d'Etudes et de Recherche sur la Coopération Internationale et Européenne (GERCIE)

Pour obtenir Le grade de Docteur de l'Université, Discipline : Droit public

&

L'Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Diritto Comparato e Penale

Pour obtenir le diplôme de dottorato di Ricerca in scienze giuridiche,

Discipline : Diritto Comparato

Par

Grégoire Cousin

# La gestion juridique de la migration des Roms Roumains

## Tome I

Soutenue à l'Université François Rabelais de Tours

devant un jury composé de

**Directeurs :**

Monsieur Jean Rossetto, Professeur de l'Université François – Rabelais de Tours

Monsieur Alessandro Simoni Professeur de l'Università degli Studi di Firenze

**Rapporteurs :**

Madame Luisa Antoniolli, Professeure de l'Università di Trento

Monsieur François Hervouët, Professeur de l'Université de Poitiers

**Examinateurs :**

Monsieur Serge Slama, Maître de Conférences de l'Université Evry-Val-d'Essonne

Monsieur Tommaso Vitale, Associate Professor à Science Po

# La gestion juridique de la migration des Roms / Roumains

*2007-2012*

*De la Roumanie à l'Italie et la France*

à Reta,

et ses combats

# Remerciements

À ceux, à la base de ce travail, qui ont partagé mon quotidien ces cinq dernières années, à Isko, Atifa, Florin, Gina, Iosif, Angelica, Cosmin, Ramona, Garofita, Marian, Alin, Titel, Virgil, Somna, Mariora et tous les autres, parce que je ne peux vous rendre ce que je vous vole, parce que ces nombreuses cigarettes et cafés partagés, supports de longues discussions, furent autant de hauts moment de civilité.

À mes Professeurs, Alessandro Simoni et Jean Rossetto, pour leur confiance, leur soutien durant toutes ces années, leurs conseils, et leurs relectures

À Tamara Lowy, Julie Launois, et les avocats du groupe Européens-pauvres, pour nos combats communs

À celle qui a subi cette activité ego-centrique qu'est la rédaction d'une thèse, à Mathilde, ma compagne qui a su m'amener au bout de ce marathon

À André, mon fils qui a égayé ces derniers mois de travail.

À ma Maman qui subit depuis des années les doctorats de ses enfants et qui après l'anthropologie du tourisme et la prévention du cancer s'est lancée dans le droit administratif et les Tsiganes afin de traquer mes fautes d'orthographe

À l'équipe d'Urba-Rom, et particulièrement Olivier Legros, pour m'avoir permis d'inscrire cette recherche dans un collectif transdisciplinaire riche et passionnant

À Henriette Asséo pour son séminaire de l'EHESS, dont l'érudition permet de replacer nos résultats sommaires dans le vaste puzzle qu'est l'histoire de l'Europe

## Résumé

*Cette recherche s'intéresse à la situation des Roms / Roumains, via l'étude des pratiques juridiques en France et en Italie entre 2007 et 2012. A travers les outils du droit public seront étudiées les pratiques administratives ainsi que les décisions politiques et juridiques tendant à gérer l'immigration des Roms / Roumains. Les droits nationaux se sont transformés en 5 ans pour cerner cette population européenne immigrante, ethniquement visée par le discours politique. Les autorités nationales transigent avec le droit européen pour réprimer l'immigration des Roms / Roumains. À travers cette étude est menée, d'une part, une réflexion sur les conditions de transformation de la législation sur de grands thèmes de société comme la pauvreté, la libre circulation des citoyens de l'Union, l'ordre public dans la rue, les propriétés privées et publiques et la mendicité, et d'autre part, une analyse de l'illégalisme et de la marginalité dans l'administration des sociétés contemporaines.*

## Sum up

*This research focuses on the situation of Roma / Romanians, through the study of legal practice in France and Italy between 2007 and 2012. It analyzes through the public law studies paradigm, the administrative practices, the political and legal decisions of managing migration, living conditions and integration of Roma / Romanian. During five years, italian and french domestic laws have changed in order to exclude the European immigrant population labelled as roma in some the political discourses. National authorities deal with European law in order to suppress immigration of Roma / Romanian. Through this study, was conducted on the one hand, a reflection on the processing conditions of the legislation on major societal issues such as poverty, the free movement of EU citizens, the public order "in the street", private and public properties, begging, and secondly an analysis of illegality and marginality in the administration of contemporary societies.*

# Principales abréviations.

| | |
|---|---|
| AGEDREF | Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France |
| AN | Alleanza nazionale |
| APRF | Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière |
| ARH | Aide au retour humanitaire |
| ASSFAM | Association Service Social FAmilial Migrants |
| CAA | Cour administratif d'apell |
| CAF | Caisse d'allocation familiale |
| CCH | Code de la construction et de l'habitation |
| CdL | Casa delle Libertà |
| CE | Conseil d'Etat |
| CEDH | Cour Européenne des Droits de l'Homme |
| CESEDA | Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile |
| CJCE | Cour de justice des Communautés européennes |
| CJUE | Cour de justice de l'Union européenne |
| CMU | Couverture maladie universelle |
| CNCDH | Commission nationale consultative des droits de l'homme |
| CP | Codice penale ou code pénal |
| CPAM | Caisse primaire d'assurance maladie |
| DDTEFP | Direction départementale de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle |
| DIRIF | Direction des routes Île-de-France |
| GIGN | Groupe d´Intervention de la Gendarmerie Nationale |
| GISTI | Groupe d'information et de soutien des immigrés |
| IRU | International Romani Union |
| ISTAT | Istituto nazionale di statistica |
| LOPPSI | Loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieur |
| NUIR | Nucleo intervento rapido |
| OFII | Office Français de l'Immigration et de l'Intégration |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| OQTF | Obligation de quitter le territoire français |
| OSCAR | Outil de Statistique et de Contrôle de l'Aide au Retour |
| OSCE | Organization for Security and Co-operation in Europe |
| PD | Partito Democratico |
| PECO | Pays d'Europe Centrale et Orientale |
| PIB | Produit intérieur brut |
| SMIC | Salaire minimum interprofessionnel de croissance |
| TA | Tribunal administratif |
| TFUE | Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |
| TULPS | Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza |
| UE | Union européenne |
| UMP | Union pour mouvement populaire |

# Sommaire :

**REMERCIEMENTS** **4**
**RESUME** **5**
**SUM UP** **5**
**PRINCIPALES ABREVIATIONS.** **6**
**Sommaire :** 7

**INTRODUCTION GENERALE** **10**

**CHAPITRE 1 : LES ROMS ROUMAINS, FIGURE MODERNE D'UN MYTHE ANCIEN** **12**
**SECTION 1 : LA FABRIQUE DES TSIGANES** 15
I.- L'invention des Tsiganes 15
II.- Naissance et radicalisation de la politique tsigane 19
**SECTION 2 : L'ETHNOGRAPHIE MODERNE FACE A LA RECOMPOSITION TSIGANE** 23
I.- L'essentialisme moderne 23
II.- De la tsiganologie à l'ethnographie 34
**SECTION 3 : LES ROMS / ROUMAINS, UNE DELIMITATION DU SUJET RATIONE MATERIAE** 38
I.- *Mâre Roma* : les Roms / Roumains de l'Administration 38
II.- Ce(ux) dont on ne parlera pas. 40
**CHAPITRE 2 : LE DROIT ADMINISTRATIF FACE A L'ACTION ADMINISTRATIVE** **48**
**SECTION 1 : LA PLACE DU DROIT ADMINISTRATIF** 49
**SECTION 2 : CADRE METHODOLOGIQUE** 54
I.- Une étude juridique du travail administratif 54
II.- L'Administration face à un public identifié 56
III.- Une approche comparatiste 57

**PARTIE 1 : DE L'EXTRANEITE A LA CITOYENNETE EUROPEENNE** **61**

**CHAPITRE 1 : DES MIGRANTS ROMS MAIS SURTOUT ROUMAINS** **63**
**SECTION 1 : LA ROUMANIE POST-COMMUNISTE : TERRE D'EMIGRATION** 64
I.- Du communisme à la débrouille 64
II.- La migration vers l'Ouest 66
**SECTION 2 : LES MIGRATIONS ROMS VERS L'EUROPE DE L'OUEST** 69
I.- L'immigration historique 1864-1930 69
II.- Une nouvelle migration 71
III.- Les prémisses de la renaissance de la politique Tsigane 89
**CHAPITRE 2 : LA ROUMANIE DANS L'UNION EUROPEENNE : LES ROMS / ROUMAINS CITOYENS DE L'UNION EUROPEENNE ? 105**
**SECTION 1 : L'ENTREE DE LA ROUMANIE DANS L'UNION EUROPEENNE** 107
I.- L'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne 107
II.- Mesures Transitoires 108
III.- Une entrée dans l'espace Schengen bloquée 109
**SECTION 2 : DE LA CIRCULATION DU TRAVAILLEUR A CELLE DU CITOYEN : NAISSANCE D'UN STATUT FONDAMENTAL INABOUTI** 111
I.- Le bénéficiaire originel : le travailleur et sa famille 111
II.- La généralisation du droit au séjour. 112
III.- Une unification des statuts inachevée 113
IV.- La directive 2004/38 114
**CONCLUSION DE LA PARTIE 1** **120**

**PARTIE 2 : LES POLITIQUES PREVENTIVES DE SECURITE 121**

**CHAPITRE 1 : L'ORDRE PUBLIC : DEFINITION THEORIQUE ET USAGE HISTORIQUE 122**
**SECTION 1 : LA DOCTRINE D'ORDRE PUBLIC EN DROIT ADMINISTRATIF** 123
I.- Une définition matérielle de l'ordre public ? 123
II.- L'ordre public, une habilitation à prévenir le désordre 126
III.- L'ordre public et le standard juridique 127
**SECTION 2 : L'ORDRE PUBLIC : UNE HISTOIRE DE LA REGULATION JURIDIQUE DES ETRANGERS** 130
I.- Du Printemps des peuples à la Grande guerre 130
II.- L'entre-deux guerres 132
III.- Les Trente glorieuses 134
IV.- De 1975 à nos jours 135
**CHAPITRE 2 : L'ORDRE PUBLIC ET L'ELOIGNEMENT DES ROMS / ROUMAINS 139**
**SECTION 1 : LA LIBRE CIRCULATION DES CITOYENS DE L'UNION EUROPEENNE ET LES MOTIFS D'ORDRE PUBLIC** 140
I.- La réserve générale d'ordre public 140
II.- Les motifs d'ordre public dans la directive 2004/38 142
**SECTION 2 : L'ITALIE A LA RECHERCHE DE L'ELOIGNEMENT EFFECTIF** 146
I.- De la transposition technique au débat politique 146
II.- Les modifications apportées par le gouvernement Berlusconi à l'éloignement pour raisons de sécurité ou d'ordre publics. 160
III.- Le nouveau régime d'éloignement fondé sur l'ordre public après la loi n° 129 du 2 août 2011. 166
**SECTION 3 :** L'ELOIGNEMENT DES CITOYENS DE L'UNION FONDE SUR DES MOTIFS D'ORDRE PUBLIC EN FRANCE 173
I.- Une transposition incorrecte de la directive 2004/38 173
II.- Le mouvement politique et juridique de l'été 2010 175
**SECTION 4 : LA QUALIFICATION DE MENACE DE TROUBLE A L'ORDRE OU A LA SECURITE PUBLICS** 194
I.- L'aléa dans la qualification par un agent administratif 194
II.- Le contrôle du juge de l'appréciation de la menace de trouble à l'ordre public ou la sécurité publique 195
III.- Les gains procéduraux des préfectures françaises 202
**CONCLUSION DE LA PARTIE 2. 205**

**PARTIE 3 : LA LUTTE CONTRE DES IMMIGRES PAUVRES 208**

**CHAPITRE 1 : L'IMMIGRE FACE A L'ÉTAT SOCIAL 209**
I.- L'État social 209
II.- L'immigré charge pour le système social, le tournant de 1974 210
III.- La préservation de l 'État Social dans les services des étrangers. 212
**CHAPITRE 2 : L'ACCES AU TRAVAIL 215**
I.- La recherche d'emploi 215
II.- Le droit au séjour du travailleur 216
III.- Un droit au séjour du travailleur soumis à des mesures transitoires 218
IV.- Les mesures d'éloignement fondées sur le travail illégal 229
**CHAPITRE 3 : ROMS / ROUMAINS, TOURISTES SOCIAUX 231**
**SECTION 1 : LA CHARGE DERAISONNABLE UN ELEMENT CENTRAL DE LA LEGISLATION FRANÇAISE** 231
I.- Preuve de la durée du séjour 231
II.- Le séjour de moins de trois mois et la charge déraisonnable 232
III.- La charge déraisonnable et le séjour de plus de trois mois 234
**SECTION 2 : LA FINALITE : L'ELOIGNEMENT DU TERRITOIRE** 241
I.- Les mesures d'éloignement fondées sur l'absence de droit au séjour 242
II.- Les départs volontaires 248

III.- Les reconduites à la frontière 257
**SECTION 3 : L'ABSENCE DE RESSOURCES DANS LE TRAITEMENT ADMINISTRATIF ITALIEN** 259
I.- Un séjour de moins de trois mois 259
II.- Un séjour de plus de trois mois conditionné par des ressources suffisantes 259
III.- L'éloignement 268
**CONCLUSION DE LA PARTIE 3.** **272**

**PARTIE 4 : L'ACTION REPRESSIVE CONTRE LA PAUVRETE VISIBLE.** **273**

**CHAPITRE 1 : LA REPRESSION DE LA MENDICITE** **274**
I.- Une condamnation historique de la mendicité 274
II.- Le droit positif entre dépénalisation et retour partiel de la norme pénale. 280
**CHAPITRE 2 : LA LUTTE CONTRE LES BIDONVILLES** **318**
**SECTION 1 : *L'EMERGENZA NOMADI* ET LA POLITIQUE DES *SGOMBERI*** 320
I.- L' Emergenza nomadi 321
II.- Les évacuations à Milan, entre procédure pénale et administrative. 332
**SECTION 2 : L' EVACUATION DES « CAMPEMENTS » EN FRANCE** 338
I.- L'évacuation administrative : un instrument en voie de réhabilitation ? 338
II.- Le propriétaire, un acteur clé de la lutte contre les bidonvilles 349
III.- La circulaire du 5 Août 2010 et le concours de la force publique. 356
**CONCLUSION DE LA PARTIE 4** **362**

**CONCLUSION GENERALE** **363**

# Introduction Générale

*O lav e Romesqo o lil e Gazesqo ?*

Mes premières visites sur un bidonville de Saint Denis se sont faites dans un cadre professionnel d'assistance juridique suite aux mesures d'éloignement du territoire distribuées sur le terrain. J'ai été frappé par le rôle symbolique que tenait le droit dans le jeu d'acteurs se mettant en place avant l'évacuation. Policiers militants et élus locaux échangent, parfois violemment, parfois pacifiquement sur la légalité de l'action des uns et des autres. Le droit fonctionne ici comme un langage commun mais un langage mal maîtrisé par ces acteurs sans formation juridique. Cette incantation du droit cache mal la défiance des uns et des autres quant à la capacité du système juridique comme méthode de résolution des conflits. L'officier de Police Judiciaire se plaint de l'inutilité de son action puisqu'« *ils vont revenir* ». Le militant associatif me glisse « *il faut faire un recours même si cela sert à rien* ». Sur cette scène j'ai également mon rôle, l'arrivée d'un juriste est vécue par certains militants comme un frein aux « *exactions policières* » mais aussi comme la preuve imaginaire que « *l'on a le droit de son coté* ».

Les grands absents de ces discussions étaient les habitants eux-mêmes, comme s'il n'y avait pas de relation causale entre le Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile et leur éloignement du territoire. D'un autre coté, le choix de certains habitants du bidonville de faire un aller-retour en Roumanie afin de rapporter une preuve de moins de trois mois (et ainsi rendre caduque la décision d'éloignement) montre une connaissance fine des « trucs » juridiques.

Cette relation à la causalité entre la règle juridique et l'action administrative interroge la conception classique de la soumission absolue de l'administration à la loi, autrement dit la place du droit administratif au sein de l'analyse contemporaine de l'action administrative (II). Ce rapport à la règle administrative des habitants de ce bidonville est peut être également le résultat d'une interaction particulière qu'ils ont en tant que « Roms roumains » avec des agents administratifs. Nous nous interrogerons donc dans un premier temps sur la construction sociale des « Roms roumains », à travers leur construction savante (I).

# Chapitre 1 : Les Roms roumains, figure moderne d'un mythe ancien

Il est dans de nombreux articles sur les Roms une « box » ou une introduction intitulée « qui sont les Roms ? ». On pouvait par exemple lire dans l'Express du 27/07/2010[1] : *Roms, Tsiganes, gens du voyage... Ces termes, souvent source de confusions et d'amalgames, recouvrent des modes de vie et des réalités culturelles très divers. Au sens large, les Roms constituent un peuple originaire de l'Inde qui a migré, il y a environ huit cents ans, notamment vers l'Europe. Sans État ni territoire défini, cette population compte actuellement environ 12 millions de personnes sur le Vieux Continent. Elles se répartissent en trois groupes principaux : les Roms "orientaux" - majoritairement roumains et bulgares - les Manouches, originaires des pays germaniques, et les Gitans, disséminés dans la péninsule Ibérique. …*

Le terme Rom ou (Rroms) serait donc un synonyme du terme tsigane et recouvrirait un peuple transeuropéen, ce qui permettrait au Courrier International de titrer : « *Les Tsiganes roumains sont des Européens comme les autres* ». Mais en contradiction avec le Monde du 27/07/2010 : *« Le sénateur de la Haute-Savoie rappelle en outre que les Roms ne peuvent en aucun cas être considérés comme des gens du voyage. Bien que mises côte à côte dans la même phrase par Nicolas Sarkozy, ces deux communautés n'ont ni la même histoire ni le même statut juridique, et n'entretiennent aucune relation ». « On a d'un côté les Roms, qui sont des citoyens étrangers de l'Union européenne [principalement de Roumanie et de Bulgarie], et de l'autre les gens du voyage, qui sont des Français à part entière, et depuis plus longtemps que les Bretons et les Savoyards »*

Ces coupures de presse montrent qu'il y a plusieurs réponses possibles à la question « Qui sont les Roms/Tsiganes ? ». Ce traitement médiatique est une caricature des débats existants

---

[1] « *Les "gens du voyage" sont en majorité sédentaires* » L'Express du 27/07/2010 ; Cet article est publié en pleine polémique médiatique suite à la convocation par le Président de la République française d'une réunion afin pour *"faire le point sur la situation des Roms et des gens du voyage*". Cet article de l'express est « pioché » au milieu d'une vague médiatique consacré à ce thème : Le 29 juillet Google actualités recensait plus de 500 articles publiés dans la semaine.

dans la sphère académique[2]. On peut résumer la littérature scientifique à quelques positions antagonistes : Henriette Asséo dégage ainsi trois théories [3] :

• *L'*essentialisme culturaliste *considère que les Tsiganes forment un peuple dispersé, soudé par des traits culturels communs. Ces derniers sont l'origine, la langue, des mœurs et des coutumes inchangées pour l'essentiel à travers les siècles. Ce fonds d'archaïsme forme l'identité ethnique (…).*

• *La deuxième interprétation est un* essentialisme organiciste *qui prend les Tsiganes pour une race unie par le sang sans solution de continuité biologique depuis un départ de l'Inde du Nord vers le X e siècle jusqu'à nos jours …*

• *Enfin, la* vision constructiviste *est basée sur l'affirmation inverse selon laquelle les Tsiganes n'existent pas comme peuple réel mais sont des stéréotypes, au demeurant fluctuants, des sciences sociales, et des pratiques institutionnelles pour qualifier certaines formes particulièrement mal vues de mobilité vagabonde*[4]*…*

Historiquement le traitement politique (et donc juridique) des Tsiganes et sa légitimation se rapporte d'une manière ou d'une autre à la définition du groupe. Cette influence n'est pas spécifique aux Tsiganes, la manière de catégoriser, et de représenter un groupe minoritaire a un impact crucial quant à sa position dans la société majoritaire[5]. Toutefois il semble que dans le cas de la « *tsiganologie* » les effets politiques sont particulièrement pris en compte et motivent même parfois le discours savant. En définissant le groupe cible, les acteurs du débat tentent d'établir sa taille, sa nature et son référentiel politique, d'influencer le travail administratif et social[6]. Par exemple le développement d'une théorie transnationale[7] de l'identité rom/tsigane, cherche le soutien des institutions européennes et valide ce niveau

---

[2] Voir par exemple le premier chapitre de Piasere L., *I Rom d'Europa, Una storia moderna,* Rome et Bari, Laterza, 2004.

[3] Asséo H., "Les Gypsy Studies et le droit européen des minorités," *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 51-4bis, n°. 5 (2004): 71–86.

[4] Voir dans ce sens l'ouvrage dirigé par Jan Lucassen et Leo Lucassen : Lucassen J., Lucassen L. (eds), *Migration, Migration History, History, Old Paradigms and New perspectives,* Berne, Peter Lang, 1999

[5] Uherek Z., « Les usages en République tchèque des recherches de sciences sociales sur les politiques migratoires ». *Revue internationale des sciences sociales* 179.1 (2004) p.113–126

[6] Klobucky R., Strapcova K. « L'usage du savoir dans la formulation des politiques publiques: Le cas des recherches sur la population rom en Slovaquie ». *Revue internationale des sciences sociales* 179.1 (2004): 65–84.

[7] Asséo H., ibid.

d’action. Très politiques, beaucoup d’articles scientifiques refusent de contextualiser les contenus sémantiques. Le débat va par exemple porter sur l’utilisation respectueuse des termes tsigane ou Rom sans questionner l’existence réelle ou fictionnelle du groupe nommé.

Face à cette lutte symbolique étouffant le débat scientifique nous avons choisi de replacer les termes dans leur contexte d’énonciation. Les « Tsiganes » sont une catégorie savante du dix-neuvième siècle (1) qui a rencontré un grand succès populaire ; elle est, comme catégorie savante, aujourd’hui partiellement remise en cause (2).

## Section 1 : La fabrique des Tsiganes

Les Tsiganes n'apparaissent dans la littérature scientifique puis du grand public qu'au dix-neuvième siècle. Ils ont la particularité d'être une création savante, qui doit être comprise dans le contexte de la naissance de l'anthropologie raciale[8] du dix-neuvième. Les Tsiganes furent l'objet d'une véritable mode littéraire tant savante que populaire. Leur représentation fut inventée dans un corpus d'écrits des « Gypsy lorist » et autre « spécialistes » des Tsiganes du dix-huitième tardif au vingtième (I), avant d'être récupérée par l'idéologie Nazi (II).

### I.- L'invention des Tsiganes

Selon de nombreux ouvrages de vulgarisation le terme Tsigane découle de « τσίγγανος » soit « qui ne touche » nom d'une secte hérétique de Phrygie et Lyaconie avec lesquels les Roms auraient été confondus[9]. Il est moins courant de lire que le terme n'apparaît en français qu'au dix-neuvième siècle[10] et d'abord dans des textes scientifiques. Venant du mot russe *tsigan'* et rapporté par des voyageurs, il a rapidement remplacé les termes égyptiens, bohémiens et autres, dans les publications scientifiques comme étant le « véritable » nom des populations étudiées. En effet au cours du dix-neuvième dans une inspiration romantique et orientaliste, les folkloristes vont se passionner pour les Tsiganes, faisant de ce sujet un genre à part[11].

---

[8] Cette expression est utilisée ici dans son contexte épistémologique, pour plus de précisions nous renvoyons par exemple à Banton M., « La classification des races en Europe et en Amérique du Nord: 1700-1850 in Phénomènes ethniques », *Revue internationale des sciences sociales*, 1987

[9] Martin Olivera note, non sans une certaine ironie qu' « *Il semblerait qu'à défaut d'avoir de solides éléments sur l'origine des Tsiganes eux-mêmes, on se console en dissertant sur l'origine des termes servant à les désigner* ». Olivera M., *Romanès ou L'intégration traditionnelle des Gabori de Transylvanie*, These de doctorat. Université Paris X : 2007 p.45.

[10] Ainsi, selon le centre national des ressources textuelles et lexicales, le substantif apparaît en 1826 (Ancelot M., *Six mois en Russie*, let. XXX, juill., pp. 269-270 ds Quem. *DDL* t. 16); et l'adjectif en 1861 (Gautier Th., *Esquisses de voy., La Volga. De Tver à Nijni Novgorod*, III, in *Le Moniteur universel*, 17 nov., 1627, col. 1, *ibid.:* airs et chœurs tsiganes).

[11] David Mayall a fait un travail considérable d'analyse de la construction des catégories scientifiques dans le cas anglais, qui va influencer toute la tsiganologie européenne : Mayall D., *Gypsy identities, 1500-2000: from Egipcyans and moon-men to the ethnic Romany*, Routledge, 2004.

En désignant du même nom des minorités de nationalités russes, espagnoles et autres, ce terme « oriental » permettait de penser l'unité raciale nécessaire à leur intégration dans la science anthropologique naissante.

Avant le travail savant d'unification par l'origine, des groupes rattachés par la suite aux tsiganes font l'objet de chroniques depuis le XIVe. Les observateurs locaux les nomment de noms variés et leur prêtent des origines plus ou moins farfelues : « *on y trouve pêle-mêle l'idée de simples vagabonds errants ou de troupes de mercenaires, des descendants de Cham ou du forgeron des clous de la Croix, des pèlerins venus d'Égypte, des Sarrasins, Tartares ou Maures, des survivants de l'Atlantide…* »[12].

Les premières recherches vont puiser dans cette mythologie légendaire et placer les origines des Tsiganes en Égypte. Cette théorie sera battue en brèche puis abandonnée en 1820-1830 par la grande majorité des commentateurs qui lui préfèrent une origine indienne. En effet dès 1783 deux savants allemands, Grellman et Rudiger, ont établi une parenté entre la langue « *des bohémiens* » et la langue parlée dans l' Hindoustan : « *C'est avec raison qu'on a dit qu'un des moyens les plus infaillibles de connaître l'origine des Bohémiens serait de découvrir le pays où leur langue était parlée généralement. Notre première et plus indispensable recherche doit donc avoir pour but de trouver la partie du globe où le langage des Bohémiens est celui des indigènes ; et ce pays ne peut être que l'Hindoustan.* »[13], La linguistique va effectivement trouver une origine commune à ces groupes d'« Égyptiens » et de « Bohémiens » : August Friederich Pott publie en 1845 à Halle *Die Zigeuner in Europa und Asien* où il établit la parenté directe entre les langues « tsiganes » telle qu'il a pu l'observer et certains idiomes du nord de l'Inde. En absence de traces historiques, la philologie sera la discipline reine des études tsiganes et le Romani « *the orchid of the philological garden* »[14]. Cet état de fait s'inscrit dans une épistémologie plus générale des sciences raciales du XIXe, plaçant l'étude comparative des langues comme un instrument de distinction raciale[15].

---

12 Olivera M., précité, p 45.

13 Grellman H.M.G, *Histoire des Bohémiens, ou Tableau des moeurs, usages et coutumes de ce peuple nomade*, traduit de l'allemand, Paris, Joseph Chaumerot, 1810.

14 Macfie R.A.S., "the gypsies: an outline sketch", The Romanitshels', didakais' and Folklore Gazette, Vol. 1, No. 3, june- October 1912 p.75

15 Gosset T., *Race the history of an idea in america*, Oxford 1997 p.127

La tentative de construire une image physiologique des Tsiganes distincte couvre potentiellement tous les traits physiques visibles, la littérature mentionne le plus souvent une peau olive ou tannée, des cheveux noirs, des yeux noirs (perçants et mystérieux…) soulignant le parallèle indien. L'orientalisme aidant, ces caractéristiques physiques sont plutôt décrites sous les traits d'une mystérieuse beauté : Ainsi J.B. James[16] écrivait en 1874 que cette « *distinctively historical race* » était caractérisée par « *their very beautiful women, raven black hair and their lithe and gleaning eyes* ». Ces traits physiques ont été très largement portés par l'imagerie populaire[17]. Les différences physiques furent ainsi complétées par la communauté scientifique donnant ainsi le vernis de scientificité[18] à l'évidence populaire.

Physiquement distinguables, les Tsiganes seraient également particuliers en vertu de leur culture spécifique, inchangée au cours des siècles incorporant non seulement le Romani mais un large éventail de rituels, tabous, et cérémonies liées aux fiançailles, mariage, divorce, mort et purification. Ils seraient également distinguables par leurs manières de manger, s'habiller, jouer de la musique, travailler et voyager. Ils auraient leurs propres croyances et mythes, la religion adoptée n'étant qu'un emprunt de circonstance. L'importance des coutumes et rituels est soulignée dans la littérature, les auteurs rapportent volontiers les pratiques de chiromancie, de médecines magiques, de philtres d'amours et d'autres sorcelleries[19]. Les thèmes développés comme le mariage, la mort, thèmes classiques de l'ethnologie, sont appréhendés au travers des concepts de pureté et d'impureté[20] supposés régler toute la vie sociale tsigane, de la sexualité des femmes[21] à la mendicité. Cette importance de l'impureté rattache la tradition tsigane aux castes indiennes… Ce serait une preuve irréfutable de plus, comme le sont les traditions vestimentaires : les femmes préférant les couleurs gaies, les bijoux, l'or sont autant d'indications de la persistance des traditions orientales[22]. Notre « Vrai » tsigane ne serait pas complet sans la référence à des occupations typiquement tsiganes. Leur

---

[16] Voir par exemple James S.B., "gypsies', The graphic, Vol.10, 19 Septembre 1874, p. 289 cité par D. Mayall précité p.125

[17] Eliane D., « Bohémienne aux grands yeux noirs… Essai sur le personnage tzigane dans la chanson ». *Etudes tsiganes,* 9, (1997): 113–128.

[18] On peut citer sur ce thème la recherche effectué par Eugène Pittard sur les crânes tsiganes : Pittard E., *Les Tziganes ou Bohémiens ; recherches anthropologiques dans la Péninsule des Balkans,* Genève, 1932,

[19] Leland C. G., *Gypsy sorcery and fortune telling* T. Fisher Unwin, 1891 p. xxvi

[20] Cette impureté est appellée "Mahrime" dans la littérature tsiganologue elle présente l'avantage d'expliquer savamment l'exclusion de certains groupes dit roms/tsigane par une cause endogène et non sociale.

[21] Thompson T.W., "the uncleness of women among English gypsies", *Journal of Gypsy Lore society* , 3rd Series, Vol.1, N°1, 1922, pp. 15-43

[22] Cuttriss F., *Romany life: experienced and observed during many years of friendly intercourse with the Gypsies,* Mills & Boon, Londres, 1915.

tempérament les empêcherait d'être employés par les autres, et fiers de leur indépendance, ils ne sauraient accepter de maîtres. Ils seraient donc commerçants, vendeurs de chevaux ou forgerons, danseurs ou musiciens, métiers forcément indiens.[23]

Finalement, aux cotés des différences d'origine, de langage, de culture, de physiologie, le tsigane serait surtout extrêmement différent par sa nature, sa manière de penser, ses ambitions, ses attitudes quotidiennes. Les auteurs décrivent les qualités permettant de capturer la « vraie » essence des personnes. Ces qualités peuvent varier, mais on retrouve certains points :

- Ils sont enfantins, innocents, joyeux… Ils sont décrits comme des individus n'ayant jamais grandi[24]
- Ils sont secrets et primitifs[25]
- Ils sont sanguins, passionnés (surtout les femmes), colériques, violents, fiers…
- Ils aiment la liberté par-dessus tout[26], ce qui les rend par nature nomades.

Arrêtons-nous sur le dernier point : le nomadisme, qui devient un critère important de l'identité tsigane. C'est un instinct hérité, quelque chose que l'on ne pourrait renier[27]. Cet instinct enracinerait très profondément leur incapacité à s'arrêter. Cette idée est encore très présente dans nos représentations et nous y reviendrons car elle s'avère une tendance lourde de l'analyse des mobilités par les acteurs publics. Nous pouvons constater qu'elle marque géographiquement le développement de la « tsiganologie » en Europe occidentale avant de se répandre dans le reste de l'Europe. En effet, si le nomadisme a pu traditionnellement jouer comme frontière de l'ethnicité en Angleterre[28], une telle référence semble moins présente dans d'autres territoires comme en Espagne ou en Roumanie.

---

23 Hancock I. F., *We are the Romani people*, Univ of Hertfordshire Press, 2002. p.71

24 Hall G., *The gypsy's Parson. His Experiences and Adventures*, Londres, 1894, p.92. Cette image les renvoie à la représentation coloniale des noirs, avec qui ils partagent d'ailleurs la musique et la primitivité.

25 Leland C.G., *The gypsies Sorcery and Fortune-telling. Illustrated by Incantations, Specimens of medical Magic, Anecdotes, Tales* (1891; new –york1962) cité par D. Mayall ibid p.121

26 Yates D., " *Mss notes fore lecture, GlS, D11*.(3) cité par David Mayall 129

27 Winstedt E. O., "Gypsy civilization," *Journal of the Gypsy Lore Society, Third Series, Vol. 34 n° 1-2* p.91–93.

28 Okely J., *The traveller-gypsies*, Cambridge University Press, 1983.

L'unité raciale des Tsiganes est le présupposé, mais également la conclusion de la tsiganologie[29] . L'image des Tsiganes telle qu'elle apparaît dans la littérature scientifique du XIXe forge et est forgée par les représentations populaires de cette époque. Ces images nous ont été transmises malgré la déshérence des hypothèses scientifiques raciales les fondant.

## II.- Naissance et radicalisation de la politique tsigane

Au coté des représentations savantes et populaires les démocraties d'Europe de l'Ouest vont développer une *politique Tsigane*[30] à partir des années 1910. Cette politique tsigane a pris de nombreuses formes mais se caractérise par un souci partagé d'identification policière afin de contrôler les mobilités des personnes. Au début de l'année 1908, la Suisse demande la réunion d'une « *conférence internationale à organiser en vue de règlement sur la question tsigane* », conférence qui échouera du fait de l'Italie. L'échec de la coopération policière internationale n'écarte pas le renforcement des réglementations sur le plan national. En 1911, toujours en Suisse, est créé un registre anthropométrique dans lequel sont fichés tous les Tsiganes entrés ou séjournant en Suisse. En France, la loi du 16 juillet 1912 impose à tout « nomade » résidant en France le port d'un carnet anthropométrique, créé selon le système Bertillon[31]. En Allemagne la police bavaroise met place un registre central des Tsiganes (ZiguenerBuch) publié en 1905 par Alfred Dillman[32]. En 1926, le gouvernement bavarois adopte une loi visant à chasser du pays les Tziganes, les gens du voyage et les « paresseux ». Cette loi comprend de nombreuses mesures répressives, dont l'obligation sous peine de prison de pouvoir justifier d'un emploi.[33]

L'arrivée des Nazis au pouvoir en Allemagne radicalise les politiques tsiganes déjà présentes. Deux mesures sont cruciales dans le processus de radicalisation. En 1933, est introduit dans la

---

[29] « G*ypsies are gypsies the world over »,* écrit S.B. James, dans James S.B., « English gypsies », *Church of England Magazine* 1975 p.100

[30] H. Asséo. *Séminaire EHESS* : *Généalogie et formes de la « politique tsigane » au XXe siècle dans les différents pays européens (1895-1969)*

[31] Sur le système Bertillon voire : About I. et Denis V., *Histoire de l'identification des personnes*, Editions La Découverte, 2010.

[32] Stewart M., « Une catastrophe invisible », *Terrain* 1/2010 (n° 54), p. 100-121.

[33] Strauss E., 1986 « Die Zigeunerverfolgung in Bayern :1855-1926 », *Giessener Hefte für Tsiganologie*, vol. III, pp. 31-108.

législation la détention préventive (*polizeiliche Vorbeugungschaft*) qui permet de détenir indéfiniment dans des camps de concentration des « criminels », pour les empêcher de commettre les crimes auxquels ils seraient biologiquement prédisposés. Entre 1935 et 1938 les municipalités créent des camps municipaux pour Tziganes, qui sont des constructions *ad hoc* et locales. Après la réorganisation de la police en 1936, l'administration de la police du Troisième Reich adopte des méthodes préventives d'identification inspirées du modèle bavarois. Le Centre de recherches en hygiène raciale et biologie des populations créé en 1936 recense les Tsiganes du Reich en utilisant les recensements de police, l'anthropométrie et la généalogie. Pour ces autorités scientifiques une majorité (90%) des Tsiganes est métisse (Mischling) et malgré leur glorieuse parenté indienne avec les Aryens, les Tsiganes seraient des asociaux par leur mode de vie et une race hybride par leur métissage biologique. Ils ont soumis à une législation spéciale[34] ne réintégrant pas la nationalité allemande par les lois de Nuremberg. Suivant les décisions administratives, les autorités scientifiques annoncent que les Tsiganes métis sont dangereux pour l'hygiène raciale allemande, et recommande leur stérilisation et leur détention par sécurité.

Dans un premier temps, il est malaisé de distinguer entre les asociaux en tant que tels et les Tsiganes, ainsi dans un coup de filet contre les asociaux, désigné "*Aktion Arbeitscheu Reichen* » en juin 1938, chaque poste de police avait reçu l'ordre d'envoyer dans les camps de concentration au moins 200 hommes asociaux capables de travailler dont *: « les Tsiganes ou les personnes nomades comme le sont les Tsiganes, si elles n'ont pas montré une volonté de travail régulier ou si elles se sont rendues coupables d'infractions . »* [35] En 1938, le département de la Police criminelle du Reich met en place un « office pour combattre la nuisance tsigane », puis à la fin de l'année 1938 Himmler signe un décret intitulé « pour combattre la Nuisance tsigane », statuant sur l'expérience de la police et la recherche bio-raciale demandait une « solution de la question tsigane sur une base raciale ». Le docteur Ritter établit à cette fin une classification précise des Tsiganes en août 1941 reprenant le classement policier préexistent de la police bavaroise *:*

---

[34] Willems W., *In Search of the True Gypsy: From Enlightenment to Final Solution*, 1er éd. Routledge, 1998.

[35] Sparing F., : « Les camps tsiganes. Genèse, caractère et importance d'un instrument de persécution des Tsiganes sous le nazisme » dans *De la "science raciale" aux camps. Les Tsiganes dans la Seconde Guerre mondiale,* tome 1, coll. Interface, Centre de Recherches Tsiganes, CRDP Midi-Pyrénées, 1997 p. 58.

*"Z (Zigeuner) : Tsigane (c'est-à-dire de véritable et pur sang tsigane).*

*"ZM + ZM (+) (Zigeunermischling) : Plus qu'à moitié tsigane (c'est-à-dire métissé, mais au sang tsigane prédominant).*

*"ZM (Zigeunermischling) : Semi-tsigane (à part égale de sang tsigane et de sang allemand). Cette catégorie se subdivise elle-même en deux sous-groupes :*

1) "ZM de premier degré", dans le cas où l'un des parents est pur tsigane et l'autre allemand.

2) "ZM de second degré", dans le cas où l'un des parents est "ZM du premier degré" et l'autre allemand.

*"ZM⁻ ou ZM (⁻) (Zigeunermischling) : Plus qu'à moitié allemand (c'est-à-dire métissé, mais à sang allemand prédominant).*

*"NZ (Nicht-Zigeuner) : Non-Tsigane (personne à considérer comme étant de sang allemand)."* [36]

En 1940, 2800 Tsiganes de Berlin furent déportés en Pologne, en 1941 les Roma du Burgenland en Autriche furent envoyés au ghetto de Lodz. À partir de l'opération Barberousse, les SS Einsatzgruppen vont assassiner des Tsiganes sur le front de l'Est, les exterminant systématiquement dans certaines régions comme en Crimée ou dans la région de la Baltique. Le 16 juin 1942 Himmler signe les ordres d'une déportation de masse des Tsiganes d'Allemagne, d'Autriche de Bohème, de Moravie et du Nord Pas-de-Calais. Ces ordres divisent les Tsiganes en trois groupes : les Tsiganes racialement purs, les « *vrais Tsiganes* » qui ne doivent pas être inquiétés, les *bon mischling* socialement intégrés qui ne doivent faire l'objet « que » d'une stérilisation et le troisième groupe, les autres *mischling,* regroupe tous ceux qui doivent être déportés vers Auschwitz-Birkenau. Dans la pratique les autorités locales semblent ne pas avoir respecté ces trois catégories, afin de rendre leurs communautés « *libres de Tsiganes* ». Une partie de la hiérarchie comme Bormann et Thierack reprochent à Himmler cette distinction,[37] son refus d'envoyer en camps de concentration 1097 « *vrais Tsiganes* » et 3000 « *bon mischling Tsiganes* » est un comportement excentrique. 23 000 Tsiganes du grand Reich sont envoyés en tant que tel à Auschwitz. Il est encore très

---

[36] Hohmann J. S., « Le génocide des Tsiganes », *La politique nazie d'extermination*, Paris IHTP, Albin Michel, 1989, p. 269.

[37] Lewy G., « Himmler and the 'Racially Pure Gypsies »,"*Journal of Contemporary History* 34, n°. 2 (Avril 1999): 201-214.

difficile de chiffrer précisément le total des morts. Michael Zimmermann[38] propose une estimation basse de 130 000 Tziganes au moins, tués par l'Allemagne Nazi et ses alliés directs, en particulier l'Italie, la Croatie et la Roumanie, le chiffre total de victimes pourrait atteindre 500 000 personnes. Anecdotique au regard du crime de masse dont furent victimes les Tsiganes, l'histoire des *« vrais Tsiganes »* d'Himmler montre la prégnance qu'avait la construction savante du dix-neuvième siècle. Bien que les persécutions contre les Tsiganes soient antérieures à l'émergence de la catégorie scientifique, la tsiganologie a donné un vernis scientifique racial à la radicalisation des logiques de persécution déjà présente. De même que la tsiganologie est européenne, la politique de persécution anti-tsigane est présente dans toute l'Europe pendant la Seconde Guerre[39], bien qu'elle va prendre des modalités différentes. En France le Régime des Nomades servira de base à un enfermement sur le territoire des Nomades entre 1939 et 1946[40] L'Italie enfermera également ses Tsiganes dans des camps de concentration essentiellement sous le régime de l'internement civil, et certains, enfermés au Nord de l'Italie, furent déportés vers les camps d'exterminations nazis à partir de 1943[41], tandis que la Roumanie déportera une partie de ses Roms en Transnistrie où ils furent soumis à des conditions de vie épouvantables[42].

---

38 Zimmermann M**.,** *Rassenutopie und Genozid. Die Nationalsozialistische « Losung der Zigeunerfrage »*, Hambourg, Hans Christians. 1996 p381-383.

39 Pour une vision générale de la persécution en Europe : Asséo H. « L'extermination individuelle et collective des Tsiganes d'Europe », *in* Abravanel N., Benoit - Roubinovitz M., Delmaire D. (dir.), *Histoire et Conscience, il y a soixante ans, l'ouverture des camps de concentration*, Lille, Editions du conseil scientifique de l'Université Charles de Gaulle, 2007, p. 25 - 50.

40 Sur la situation française voir notamment : Sigot J.. *Ces barbelés oubliés par l'histoire: Un camp pour les Tsiganes et les autres, Montreuil-Bellay, 1940-1945*. Editions Cheminements, 1994, Filhol E., Hubert M.-C., *Les Tsiganes en France : un sort à part, 1939-1946*, Librairie Académique Perrin, 2009, Gurême R., Lignier I., *Interdit aux nomades*, éd. Calmann-Lévy, 2011.

41 Les études sur les persécutions des tsiganes en Italie restent partielles comme le souligne Licia Porcedda dans son papier : « Mesures de contrôle, internement et déportation des Tsiganes en Italie pendant la Seconde Guerre mondiale » lu au colloque, *Tsiganes , Nomades : un malentendu européen*, 6 octobre 2011, Mémorial de la Shoah, Paris, intervention visible à http://mediakiosque.univ-pau.fr/avc/courseaccess?id=726&type=flash accédé le 12/12/2012. Voir également Boursier G., « Gli zingari nell'Italia fascista », in *Italia Romanì*, n. 1, Roma, 1996, et du même auteur « Zingari internati durante il fascismo », in *Italia Romanì*, n. 2, Roma, 1999. Pour une vision pour globale de l'internement (tsigane compris) en Italie sous le pouvoir Fachiste voir Capogreco, C. S., *I campi del duce: l'internamento civile nell'Italia fascista, 1940-1943*. Einaudi, 2004.

42 Ioanid R., *The Holocaust in Romania : The Destruction of Jews and Gypsies Under the Antonescu Regime, 1940-1944. Ivan R. Dee 2000 ; Ionescu V.* Deportarea rromilor in Transnistria Aven Amentza, 2000 | *Kelso, M. Gypsy deportations from Romania to Transnistria 1942-44. In: Kenrick, D. (dir.) In the Shadow of the Swastika. The Gypsies during the Second World War - 2. University of Hertfordshire Press, 1999, pp. 95-130*

## **Section 2 :** L'ethnographie moderne face à la recomposition tsigane

Développé au début du vingtième siècle par les ethnologues invités à participer a la catégorisation des populations rencontrées aux cours des aventures coloniales françaises et britanniques[43], le concept d'ethnie est d'abord synonyme de celui de race. Il va être redéfini comme ensemble culturel pour concurrencer l'idée de race comme échelle « naturelle » d'analyse. Ainsi, en 1935, l'ouvrage de Julian Huxley's et Alfred Haddon, *We Europeans*[44] développe les aspects théoriques de la notion et se propose en alternative de la science raciale nazie. Après la seconde guerre mondiale le concept devient le système de base de classification des personnes[45].

Dans un premier temps, le concept, bien que remettant la culture au centre, reste relativement proche de celui de race : la perspective fonctionnaliste des années cinquante définit en effet l'ethnie par l'attachement à une longue lignée non rompue d'identité, d'origine, de langage et de manière de vivre. Cette vision idéalise et généralise l'identité ethnique, elle suggère que cet attachement primaire est involontaire, coercitif et n'explique pas la fluidité des frontières ethniques ; elle ne permet pas de dessiner le contexte social et historique de la formation des groupes humains. En définitive elle remplace l'essentialisme racial, par un essentialisme culturel.

L'essentialisme savant va trouver un héritage dans le discours politique et les stigmates sociaux, (I) mais cette conception est aujourd'hui largement battue en brèche par les ethnologues (II).

### I.- **L'essentialisme moderne**

---

43 Costey P., "Les catégories ethniques selon F. Barth" Revue Tracés n°10 –hiver 2006- P.105-112 p.105 (2007).

44 Huxley J., Haddon A. C., et. Carr-Saunders S. A.M, *We Europeans: a survey of'racial'problems*, Harper, Londres, 1936.

45 David Mayall précité p.190

La représentation des Tsiganes forgée par la tsiganologie trouve un écho contemporain dans deux phénomènes apparemment contradictoires : la stigmatisation populaire des Tsiganes d'une part (A) et développement politique d'un mouvement Rrom (B).

## A.- Les stigmates sociaux des Tsiganes

Les populations étudiées par les tsiganologues (Bohémiens, Gypsies, Roms …) sous le terme tsigane font l'objet d'une politique administrative d'identification depuis l'émergence de l'État moderne au seizième siècle. La rencontre de cette politique avec la tsiganologie va systématiser les caractéristiques de cette déviance. Une archéologie du travail administratif sera proposée dans le corpus autour des grands stigmates sociaux attachés aux Tsiganes : la pauvreté, le vagabondage, l'extranéité, l'asociabilité, mais nous tenons à délimiter ici les contours théoriques de la stigmatisation

La stigmatisation est un concept qui prend place dans l'ensemble des analyses sur la déviance. La déviance, conduisant aux situations d'exclusion, de ségrégation ou de marginalité, est dans un premier temps comprise comme un écart aux normes sociales ou aux valeurs de la société ou du groupe d'appartenance[46]. Howard Becker renverse cette perspective en montrant que la déviance, loin d'être le résultat voulu ou non d'une action individuelle, est le résultat d'une qualification d'un acte par la société (labeling theory). La notion de stigmatisation est développée par Erving Goffman[47]. Selon cette théorie[48], le stigmate correspond à toute caractéristique propre à l'individu qui, si elle est connue, le discrédite aux yeux des autres ou le fait passer pour une personne d'un statut moindre. Au coté des stigmates corporels (handicap) et tenant à la personnalité (homosexualité, délinquance), Goffman pointe les stigmates "tribaux" qui correspondent à la race, à la religion ou à la nationalité et peuvent être transmis de génération en génération.

---

46 Merton R. K., *Social theory and social structure*, Free Pr, 1968.

47 Goffman E., *Stigmates - Les usages sociaux des handicaps*, Editions de Minuit - 1975

48 Théorie interactionniste de la déviance

Nous pouvons, à partir de cette grille de lecture, interroger ce que veut dire d'être socialement vu comme « gitan »[49].

Une étude transnationale d'octobre 1996[50] menée en Bulgarie, Roumanie, Moldavie, France Italie, Espagne, Portugal, auprès d'étudiants universitaires montre que si la représentation négative des gitans, zingari, ţigani comporte des lignes communes, comme la naturalisation de la « culture gitane » ou encore la distance sociale[51], le système de représentation diffère singulièrement entre les pays de l'Est et les pays de l'Ouest. Le système négatif de représentation commun (ils sont pauvres, délinquants, asociaux) est contrebalancé à l'Ouest par des stéréotypes positifs (ils sont beaux, doués pour la musique) et par l'idée d'une plus grande irresponsabilité des « gitans » quant aux discriminations dont ils font l'objet. Les auteurs de l'étude soulignent cette frontière des représentations en précisant que contrairement à leur hypothèse de travail, il n'y a pas de corrélation entre la présence de « gitans » et l'existence d'une représentation sociale plus négative. Ils comparent ainsi les données de la Moldavie aux autres pays de l'Est et de l'Italie aux pays d'Europe occidentale, deux pays ayant les représentations sociales les plus négatives de leur groupe de référence, mais également ayant la population «tsigane» la moindre en termes relatifs. Ces différences méritent que l'on se penche plus précisément sur les situations nationales.

Léonardo Piasere décrit à travers des articles de l'Arena, quotidien de Vérone,[54]les représentations sociales anti-*zingari* par l'idée de l'immonde, du dégoût. Cette représentation se développe à travers les cinq sens. Les « zingari » font du bruit, ils parlent forts, font du scandale, de la musique au milieu de la nuit. Les *zingari* puent. Ils puent parce qu'ils sont sales, mais c'est également une caractéristique intrinsèque de leur corps. Cette puanteur est la punition des policiers et travailleurs sociaux devant aller dans les *campi nomadi*. Les *zingari* doivent être hors de vue, leur présence est contraire au « décorum », à l'esthétique urbaine.

---

[49] Le terme Gitan est utilisé dans le sens de Hancock I. et Tudela J. L., "*Le stéréotype du Gitan,"* Etudes tsiganes 34, n°. 3 (1988): 19–26, soit comme un ensemble de stéréotypes ne renvoyant pas nécessairement aux Gitans proprement dit

[50] Moscovici S. et Perez J. A., "Representations of society and prejudices," *Papers on social representations* 6, n°. 1 (1997): 27–36 et Costarelli S., "L'immagine sociale degli zingari: un'indagine transnazionale", *Italia Romani* Vol.2 (1999), p. 23-33

[51] La distance sociale est mesurée par des indicateurs comme le refus déclaré d'etre associé dans une activité économique ou d'avoir un gitan pour colocataire.

Les deux derniers sens, le touché et le goût, supposent une proximité physique et sont les plus marqués par le rejet.

Nous retrouvons la face négative de ces stéréotypes dans certains discours politiques français contemporains. Ainsi durant les débats sur l'adoption de la loi de sécurité intérieure en 2003 M. Dominique Leclerc, sénateur de l'Indre-et-Loire, déclarait à la tribune du Sénat « *On a parlé aussi des gens du voyage ! C'est le fléau de demain… Mais, de grâce, prenons conscience que les aires d'accueil ne sont qu'une première étape. Ces aires d'accueil s'adressent à des personnes qui, demain, nous poserons un problème énorme. Ce sont des gens asociaux qui ne respectent pas la propriété, qui n'ont aucun code et pour qui les mots que nous utilisons n'ont pas de sens. Ici, on demande à une commune rurale d'accueillir leurs enfants dans l'école du village. Ce n'est pas possible. Il faut faire de l'accompagnement sur place, sur les aires d'accueil pour pratiquer le B-A-BA en termes scolaires, en terme social, en terme médical aussi, car on est confronté à des pathologies extraordinaires. Nous, les maires, qui faisons des patrouilles, nous voyons toutes les nuits trois, quatre ou cinq camionnettes de gens du voyage qui viennent « sauter » – je n'ai pas d'autres mots – des gamines de douze ou treize ans jusque devant chez leurs parents, et tout le monde s'en moque !* »[52].

Deux mois et demi plus tard, M. Paul Girot de Langlade, préfet du Vaucluse, déclarait à une réunion publique en présence d'autres élus du département : « *... je n'ai pas de tendresse particulière pour ces gens-la. Ils vivent à nos crochets ; ils vivent de la rapine, tout le monde le sait. Quand ils envahissent un terrain, croyez-moi, je suis toujours prêt à mettre les moyens pour les évacuer. Mais il y a une loi qui impose un terrain d'accueil dans les communes de plus de 5 000 habitants et on est obligé de la respecter…. Ne vous inquiétez pas, je sais agir dans ce domaine. On a déjà trouvé des gens qui avaient 8 comptes en banque au Luxembourg. Certains roulent dans des Mercedes que je ne peux pas me payer. Moi aussi, ça m'agace*. »[53] En résumé ils sont nomades, ce sont des faux pauvres, ils sont dangereux car peu civilisés, ils sont délinquants mais c'est plus de la rapine (voleur de poule) qu'une mafia organisée. On peut conclure qu'être « gitan » est un stigmate, 26 % des Français déclarent par

---

[52] Compte-rendu complet des débats du Sénat du 31 juillet 2002 : http://www.senat.fr/seances/s200207/s20020731/st20020731000.html.

[53] « Le grave dérapage du préfet du Vaucluse contre les gens du voyage », *La Provence*, 23 octobre 2002 et « Le préfet de Vaucluse persiste et signe », *La Provence*, 24 octobre 2002.

exemple ne pas vouloir d'un « gitan » comme voisin[54], ou encore le sondage réalisé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur l'état du racisme en France dévoile que 84 % des personnes interrogées considèrent les gens du voyage comme « un groupe à part dans la société », de fait au-delà de son seul mode d'habiter[55]. La littérature souligne l'ambiguïté[56] de ce stigmate qui est également social, être un « gitan » est une variation ethnicisée des pauvres comme « classe dangereuse ».[57]

Le terme Rom n'apparaît que dans les années quatre-vingt-dix sur la scène politique et journalistique d'Europe Occidentale[58]. D'abord relativement neutre et lié au bouleversement de 1989 , la représentation des Roms s'est chargée d'une image négative au cours des années, unifiée par la représentation populaire des gitans via « l'unité » tsigane. Cette unification en Europe Occidentale n'est pas une simple importation des représentations en cours en Europe de l'Est.

Ainsi Martin Olivera montre à travers une blague roumaine[59] que les « ţigan » n'ont pas la même représentation que les gitans ou les zingari : Ils ne sont pas nomades, ils fabriquent et vivent dans des maisons en dur.

Quels sont les contours du stéréotype «ţigan» principaux en Roumanie ? : Anca Banalcu a fait une analyse de 400 articles de la presse Roumaine entre le 1er avril 2007 et le 30 avril 2008. Il se dégage de cette étude que les « ţigani » vivent dans des conditions de saletés inacceptables, sont pauvres, sont un groupe ethnique à part, et enfin c'est une communauté

---

54 Bréchon P. et Tchernia J. F., *La France à travers ses valeurs*, Armand Colin (2009).

55 Cité dans CNCDH, *Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France*, 2008

56 Echebarria Echabe A. et Fernandez Guede E., "Crossed-categorization and stereotypes: class and ethnicity," *Revue internationale de psychologie sociale* 19, n°. 2 (2006): 81–101.

57 Chevalier L., *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Perrin, 2002.

58 Liégeois J. P., *Roms en Europe*, Council of Europe, 2007. p.32

59 Olivera M., précité p.90 : *Il était une fois deux amis, un Roumain et un Tzigane, qui s'étaient achetés chacun un terrain dans la même rue afin de construire leur maison. Le Tzigane, qui ne voulait pas demeurer en reste du Roumain, faisait tout ce qu'il voyait chez celui-ci : Le Roumain faisait deux étages, hop !, le Tzigane aussi ; le Roumain construisait un garage, le Tzigane également.*

*Quand ils eurent terminé, le Tzigane alla trouver le Roumain :*

*- Eh bé! Au bout du compte c'est moi qui suis le mieux installé…*

*- Bah comment ça ? demanda le Roumain.*

*- Moi au moins, je n'ai pas de voisins tziganes*

violente et délinquante[60]. On retrouve cette image dans les discours politiques : Dans une déclaration à la presse en février 2010, M. Baconschi, ministre roumain des Affaires étrangères déclarait: *« Nous avons des problèmes physiologiques, naturels, de délinquance au sein de certaines communautés roumaines et notamment des communautés de ressortissants roumains d'origine rom* [61]**»**. Marie Rose Volle souligne le refus de travailler des Roms dans le discours médiatique, politique et quotidien roumain[62]. Elle démontre que ce stéréotype est également présent dans les articles les plus positifs et est construit face à une figure de travailleur roumain courageux.

Que devient le « ţigan » lorsque migrant en Italie ou en France il devient un Rom / Roumain ? La mobilité internationale est analysée via la grille occidentale : les Roms sont des Tsiganes, et les Tsiganes sont par nature nomades. On peut citer dans ce sens François Fillon sur France Inter, le lundi 30 août 2010, tentant de clore la polémique autour de l'évacuation de bidonvilles occupés par des Roms roumains, en disant que leur *"mode de vie nomade n'était pas adapté au monde moderne"*. Alessandro Simoni démontre qu'en Italie « nomadi » est devenu un équivalent dicible de Rom[63] et cite le ministre de l'Intérieur : *« Il censimento dei minori non riguarda solo i rom poiché questo e stato un altro errore che é stato compiuto un' altra imprecisione, perché non si tratta solo di rom ma di tutti coloro che vivono nei campi nomadi* »[64], déclaration[65] qui n'empêche pas le site du ministère de l'Intérieur d'afficher alors

---

60 A. Balcanu, *Romany Issue(s) : The Images of Romanian Gypsies at Home and Abroad,* Transtext(e)s Transcultures, 4 | 2008

61 Brève, *AFP*, 18 février 2010

62 Volle R.-M. « Les stéréotypes sur les Roms en Roumanie des discours médiatiques aux discours " ordinaires ", position du sujet et mots des autres » dans Boyer H. (ed) *Stéréotypage, stéréotypes : fonctionnements ordinaires et mises en scène - Tome 2, Identité(s)*

63 *« Il termine «nomadi», ovviamente, qui non fa che dissimulare i rom. Dovrebbe essere infatti ormai chiaro che nell'italiano corrente il termine «nomade» è diventato sinonimo (meno «politicamente corretto») di rom. Così come è evidente (una delle tante evidenze spesso negate dalla politica) che i «campi nomadi» sono luoghi che ospitano in gran parte persone che non praticano spontaneamente forme rilevanti di mobilità territoriale, e di sicuro non l'hanno come progetto di lungo periodo »*. Simoni A., Sicurezza, legalità e lo spettro degli "zingari, *Reset*, 107, (2008), 5-6. 4

**Traduction** : « Le terme « nomadi », évidemment, qui ne fait que dissimuler les Roms. Il devrait être en fait clair qu'en italien courant le terme « nomade » est devenu synonyme (moins politiquement correct) des Roms. De même qu'est évident ( une de ces évidences souvent niées par le politique) que les « campi nomadi » sont des lieux qui accueillent en grande partie des personnes qui ne pratiquent pas spontanément des formes notables de mobilité territoriale et qui pour sûr ne l'ont pas comme projet à long terme ».

64 **Traduction** : « Le recensement des mineurs ne regarde pas que les Roms puisque ceci fut une autre erreur qui fut faite, une autre imprécision, car il ne s'agit pas seulement des Roms mais de tous ceux qui vivent dans les campi nomadi ».

65 Camera dei Deputati Seduta n. 27 Mercoledì 02 luglio 2008, Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata, Orientamenti del Ministro dell'interno in merito all'opportunità di rivedere le annunciate misure di identificazione dei minori rom per evitare che si trasformino in forme di discriminazione sulla base dell'etnia,

en page de garde l'interview du ministre « *voglio far finire lo scandalo dei campi rom* ». Ce nomadisme essentialise le « refus d'intégration » qui est donné pour acquis[66].

L'autre trait souvent souligné en Italie comme en France est l'état de pauvreté «absolue » de ces migrants. En France, les acteurs associatifs et institutionnels font un travail social avec des personnes pouvant être définies comme « *populations étrangères originaires des PECO connaissant une situation de vie et d'habitat précaire et se définissant habituellement comme Roms ou Tsiganes* »[67]. Coincés entre une définition large et floue du terme *tsigane* et leur action de terrain, ces acteurs ont, par raccourci, inventé la catégorie de travail de « Rom migrant ». Cette dernière catégorie est le fruit d'un compromis entre les aspirations communautaires d'une minorité hétérogène et une réalité sociale : l'immigration de populations ethniquement définies comme Roms depuis la Roumanie vers l'Europe occidentale.

Le terme de « Rom migrant » s'est autonomisé de sa définition initiale. Issue du travail social l'expression ne recouvre que les individus faisant ou devant faire l'objet d'une action sociale. En effet, les Rroms étrangers socialement intégrés ne sont pas perçus par les acteurs institutionnels comme des « Roms migrants » mais comme des ex-Yougoslaves apatrides, des Albanais, des Roumains. On ne se réfère plus ici à un trait ethnique mais à la nationalité actuelle ou passée. L'expression, en renvoyant uniquement à des individus en situation de précarité, laisse finalement à penser que tous les immigrés roms sont pauvres. Le fait ethnique se rattache comme nécessairement à la condition sociale défavorisée. Le même phénomène est observable en Italie ; ainsi les Roms yougoslaves du *campo nomadi* de l'Omatello ont « disparu »[68], lorsqu'ils sont sortis du camp et ont pu s'insérer dans l'économie locale, ils sont devenus des apatrides yougoslaves, leur réussite économique étant incompatible avec la perception de leur « ethnicité » rom.

---

Accédé le 15/04/2012 à http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed027/pdfs005.pdf

[66] Un rapide recensement des commentaires fait sur 3 articles du monde de libération et du Figaro en date du 30 août 2010 montre que "le refus de s'intégrer" est le stéréotype négatif le plus courant.

[67] Cousin G., "Rroms migrants.", *EspacesTemps.net*, Mensuelles, 16.04.2009 http://espacestemps.net/document7724.html

[68] Entretien individuel du 25 Juin 2010 avec Marzio Mori responsable de la Caritas de Florence.

D'autres stéréotypes sont nés dans la migration : les Roms auraient une organisation mafieuse structurée, avec un « roi des Roms » en Roumanie[69], des palais… Si les « gitans » comme les « ţigani » ont une réputation de petite délinquance, l'idée d'une mafia digne des mafias italiennes est plus récente. Elle est construite en France autour de l'idée d'une mafia roumaine[70], peu ou prou égale à la mafia russe ou albanaise impliquée dans le proxénétisme et le trafic de drogue et donne une lecture « nécessairement » mafieuse, de la mendicité, de la petite délinquance, de l'immigration irrégulière. Entre 2003 et 2010 cette mafia garde ces attributs mais s'ethnicise et la mafia roumaine se transforme en « *réseaux criminels* » Roms[71]. Toutefois mafieux, les Roms/roumains sont également « victimes » : « *Aujourd'hui, des enfants, des personnes âgées vivent dans des bidonvilles à ciel ouvert, dans des caravanes dans des conditions d'hygiène épouvantables, parce qu'ils sont exploités - laissez-moi insister sur ce point - par des réseaux mafieux qui les contraignent à vivre dans ces conditions dignes d'un autre âge. La liberté de circulation, véritable acquis, et l'un des principes fondateurs de la construction européenne, ne doit pas être dévoyée au profit de réseaux criminels de trafiquants d'êtres humains.* »[72] Cette citation montre le double statut de coupable et de victime d'exclusion[73].

La construction italienne du « Rom » semble plus souligner l'incivilité, voire la sauvagerie qu'une structure mafieuse. De manière générale, la différentiation « Rom » (au sens d'étranger de l'Est) et « nos » Tsiganes est beaucoup moins marquée et ces catégories se confondent dans celle des « zingari ». Deux explications peuvent être avancées. La première

---

69 « Florin Cioaba : portrait du Roi des Roms », *Arte*, 7. septembre. 2010, 17h09, accédé le 12 mars 2012 à http://videos.arte.tv/fr/videos/florin_cioaba_portrait_du_roi_des_roms-3412242.html.

70 Damiens, C. *Sarkozy, les médias et l'invention de la "mafia roumaine"* 18 Fevrier 2010. Accédé le 12 mars 2012 à http://balkans.courriers.info/IMG/pdf/Sarkozymafiaroumaine.pdf.

71 Voir par exemple l'intervention de Pierre Lellouche en voyage en Roumanie, « La France mobilise Bucarest sur le casse-tête des Roms », *Le Figaro*, 15 février 2010.

72 Réponse de Pierre Lellouche du 26/01/2010 à la question N° : 881, J.O. du 27/01/2010 page : 433

73 Delépine S., Lucas Y., « Les Rroms migrants en France ou comment faire d'une population en danger une population dangereuse ». *La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques*, 13—15 Juin, 2007, Nantes.

est l'existence de communautés nationales appelées « rom » dans le sud de l'Italie, la seconde est que le milieu associatif n'a pas fait le travail de différentiation effectué en France[74].

En termes de stigmatisation, nous pouvons conclure que les tsiganes/ţigani/roma/rom migrants/nomadi/zingari ont en commun de ne pas faire l'objet d'un tabou verbal comme peuvent en faire l'objet d'autres groupes précédemment stigmatisés comme les noirs en Amérique du nord ou les juifs en Europe occidentale. L'absence de tabou explique le déchaînement de violence verbale ressurgissant par vagues; ainsi, durant l'été 2010, plusieurs journaux français ont été obligés de fermer leurs commentaires en ligne[75] au risque d'être poursuivis pour incitation à la haine raciale. Par ailleurs, cette stigmatisation est spécifique car elle est en cours d'unification sur l'ensemble du continent[76].

Une entreprise de retournement du système de stigmatisation tsigane est tentée depuis quelques années pour fonder un peuple « Rrom ».

## B.- Les Rroms : un essentialisme stratégique

De nombreux travaux récents abordent l'émergence d'une nation « Rrom ». En effet un certain nombre de personnalités tentent de voir reconnaître un peuple « Rrom » transnational et doté de droits spécifiques. Ces personnalités sont réunies sein d'une organisation : l'International Romani Union (IRU) fondée en 1978 et se voulant représentante du « peuple Rrom ». Quelles seraient les caractéristiques de ce « peuple Rrom » ? La page du site Internet de l'association française « la voix des Rroms », liée à l'IRU et politiquement très active, nous informe ainsi sous le titre « *Les Rroms en quelques lignes* » : que *Les Rroms*

---

[74] L'Opera Nomadi, association d'intervention sociale milanaise travaille indistinctement avec les Sinti et les Roms des Balkans et de Roumanie, alorsle milieu associatif français est structuré par deux associations d'intervention sociale : La FNASAT pour les voyageurs français et Romeurope pour les roms migrants

[75] Bergeon C., Bidet M., G. Cousin, Delépine S., Guyon R., Legros O., Olivera M., Ritz V. et Rothéa X., « Roms et "gens du voyage" : briser l'engrenage de la violence », *Le Monde.fr*, 27 juillet 2010.

[76] L'origine indienne des Tsiganes est aujourd'hui présentée dans les manuels scolaires roumains d'histoire et de géographie, dans les sections exposant les différentes « nationalités » du pays. On peut noter la manière dont ces Tsiganes sont ainsi définitivement présentés comme des allochtones : « Les Rromi, originaires d'Inde et du Pakistan, ont pénétré à différents moments notre pays et l'Europe. » « *Rromii, originari din India* si *Pakistan, au patruns în momente diferite în* Ńara *noastra* si *in Europa* », in Mândruń O., « Structura naŃionala », *Geografia României, Manual pentru Clasa a VIII-a*, Editura Corint, Bucarest, 2000 [Manuel de classe de 4è].

*sont un peuple d'origine indienne, dont les ancêtres ont été déportés de la moyenne vallée du Gange, en Inde du Nord, au début du 11e siècle. Dispersés aujourd'hui dans le monde entier, la plupart des Rroms se trouve en Europe (12 millions environ). Les Rroms au sens large se subdivisent principalement en Rroms dits "orientaux" (85% du total), en Sinté (souvent appelés Manouches en France (~ 4%) et en Kalés (ou Gitans ~10%), sans compter divers groupes plus petit en nombre, mais tout aussi Rroms que les autres Rroms. Au niveau européen, ils sont aujourd'hui sédentaires à 96%. Peuple sans territoire compact, les Rroms n'ont jamais eu de revendications territoriales, mais sont liés par une conscience identitaire, une origine, une culture et une langue communes. En France, ils sont environ un demi-million.*

On est frappé par la reprise de l'ensemble de la construction savante tsigane sous un nouveau terme. L'origine indienne, l'importance de la langue romani rappellent la philologie du XIXe. Les leaders en vue tel que Ian Hanckock, Nicolae Gheorghe, Marcel Courtiade, Thomas Acton sont généralement professeurs d'Université, ce qui peut expliquer la continuité historique entre le mouvement politique contemporain et la tsiganologie savante passée. Le terme « Rrom » avec 2 «r» lui-même est une construction linguistique universitaire supposée mieux retranscrire la sonorité romani[77]. Cette attitude vis-à-vis de critères d'appartenances folkloriques, peut s'analyser comme une stratégie poussant à l'unification politique des communautés via la répétition d'un critère commun comme l'origine indienne. Le mouvement semble par contre totalement ignoré sur le terrain : ainsi l'habitant d'un terrain en Seine Saint-Denis interrogé à propos du directeur d'une association communautaire Rrom déclarait:

*-C'est un gadjo qui a appris le romani à la grande école, mais il ne le parlera jamais car cela ne vient pas de là. (*Il montre son ventre du doigt*), les Roms, ils sont Roumains !*
*- Cela ne te dérange qu'il parle à la mairie au nom des Roms ?*
*- Non, non, pas du tout c'est son business, et puis s'il peut nous avoir une place, c'est super !*[78]

---

[77] Gheorghe N., Ian Hanckock I. et Courtiade M., « "Rroms" ou "Tsiganes" ? Quelques commentaires sur l'ethnonyme du peuple rromani » in *Étude tsiganes*, n°1, 1995, pp. 135-140.

[78] Entretien du 22 juillet 2010 avec un habitant du bidonville le Hanul. Ce bidonville avait été évacué le 6 juillet et la l'association communautaire militait auprès de la mairie de Saint-Denis pour se voir proposer une solution de relogement pour ces habitants.

Martin Olivera note à peu près le même désintérêt pour les « Rrom » sur son terrain sur les Gabori, une communauté de Transylvanie : « *Le Řom du romanès n'a pas grand-chose à voir avec le « politiquement correct » Rrom roumain, au point que les intéressés lui préfèrent bien souvent ţigan , tout en s'empressant de préciser : « mais attention…* »[79].

À défaut d'avoir su fédérer les personnes qu'elle entend représenter, la cause Rrom a trouvé un large écho au sein des institutions internationales et dans les publications académiques et grand public. En effet le corpus idéologique du mouvement Rrom de « *peuple sans territoire* », de *« nation sans revendication territoriale* » et enfin de peuple « *n'ayant jamais fait la guerre* », a rencontré un écho favorable chez les partisans d'un cosmopolitisme académique[80]. Largement relayée auprès du grand public par des ouvrages sur « le peuple Rrom »[81], cette idéologie a rencontré l'internationalisme des institutions internationales, ainsi l'I.R.U. est reconnue comme une association représentative à l'O.N.U., on ne compte plus les publications du Conseil de l'Europe de l'Union européenne ou de l'OSCE sur les R(r)oms, reprenant systématiquement l'évidence de l'origine indienne et de l'unité transnationale. C'est

---

[79] Oui, voilà... Mais nous, on n'est pas comme ces Tziganes, ceux qu'on voit à la télévision, aux informations, ceux qui volent et se disputent tout le temps. Nous on est des Tziganes propres. [Enchaînant en romanès] Des Roms romanès, quoi ! »

« - Qu'est-ce que vous préférez, alors : tzigane ou rrom ?

- Moi je suis tzigane, j'ai pas honte. Mais attention !... Pas comme ces Tziganes, [etc].

Je suis un magyar cigàny, un rrom hongrois, de Roumanie. Mais attention, hein ! Pas un *Řumungur !! [rires - jeu de mot sur « rrom ungur » (Rom hongrois) et Řumungur*].

[80] Ainsi Henriette Asséo note que : *« La sociologie culturelle a ainsi rencontré le monde romani dans le champ d'expérience du droit minoritaire en Europe. Alors que les Tsiganes avaient traversé les siècles sans susciter d'intérêt particulier, si ce n'est une suspicion policière permanente, la sortie de l'invisibilité constitue à la fois le sujet et son analyse dans un même mouvement. L'objectif affiché est de favoriser la transformation du monde inassignable des Tsiganes en une communauté politique cohérente disposant de représentants compétents. Ces interlocuteurs agréés doivent assurer l'interface entre la création d'un droit transnational et des enjeux régionaux de l'émancipation sociale.*

*Or, l'Europe politique en formation se révèle aussi un vaste champ d'expérimentation intellectuel et pratique de toutes les variantes du culturalisme anglo-saxon, parce que ses élites se sont converties silencieusement à la dynamique d'assignation identitaire. Cette fuite en avant culturaliste s'explique par le choix de construction d'un empire européen sur le refus de ses traditions politiques, pour empêcher que l'élaboration d'une souveraineté supérieure ne ruine à terme le leadership des gouvernements nationaux. Cet aggiornamento entre les Commissions, les Gouvernements et le Parlement favorisent une surenchère réglementaire parfaitement surréelle et opaque.*

*Quelques prophètes de l'Open Society et du multiculturalisme sont alors conviés, tour à tour, à donner l'indispensable bénédiction du politologue humaniste et la « certification» démocratique. Les thèses de Will Kymlicka sur le droit international et les minorités sont devenues la bible des International Centres for Minority Studies and Intercultural Relations. Et, dans le sérail des prestigieux instituts de droit internationaux, se dessine une réflexion sur le droit cosmopolitique, qui prend argument de l'existence des Tsiganes comme minorité transnationale ».* in . Asséo, Les Gypsy Studies et le droit européen des minorités. *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 51-4bis (2004): 71–86.

[81] Fonseca I., *Bury me standing : the Gypsies and their journey*, 1er ed. Knopf, New York 1995 ou plus récemment C. Auzias, *Roms, tsiganes, voyageurs : l'éternité et après ?* Indigène, Montpellier, 2010.

une autre face stratégique de l'essentialisme Rrom : celle d'offrir une carrière d'expert auprès d'institutions internationales aux leaders « Rrom ». Beaucoup plus fantasmée que réelle, l'existence d'un peuple Rrom, est largement remise en cause par l'ethnographie moderne.

## II.- De la tsiganologie à l'ethnographie

En 1969, Frédérick Barth bouscule l'édifice de classement des groupes humains dans son ouvrage « *Ethnic Groups and Boundaries* »[82]. Il oppose à la conception de l'ethnie comme groupe homogène affublé de traits culturels et moraux une réflexion sur les mécanismes conditionnant l'émergence et le maintien de groupes ethniques dans une société plus large. Pour Barth les groupes ethniques s'affirment dans leurs interactions. Les acteurs des interactions ethniques considèrent certains traits culturels (langue, costume, habitat, système de valeur et de moralité) comme pertinents pour définir leur identité ethnique. Ces traits sont « joués » dans certaines occasions, ou l'on mime son appartenance. Toutes les « différences manifestes objectives » ne sont pas des bornes de l'ethnicité mais seulement certains traits repris dans le jeu de la représentation. Cette identité ethnique est, en résumé, une auto attribution qui joue avec la catégorisation effectuée par d'autres groupes ethniques.

L'abandon scientifique de l'essentialisme tsigane a mis du temps à se concrétiser ; on trouve encore dans les écrits des années soixante des discours scientifiques fondés sur les hypothèses raciales[83], tombées pourtant en désuétude en même temps que le régime nazi. L'essentialisme culturel dont Barth et de nombreux auteurs à sa suite ont démontré le manque de pertinence reste une théorie relativement en vogue chez les tsiganologues contemporains par solidarité à l'essentialisme stratégique évoqué précédemment. Les ethnologues vont rompre avec cette approche monolithique des « Tsiganes » au profit d'une expérience ethnographie avec des communautés « particulières » mettant ainsi à profit l'héritage de Barth.

L'ennui est que quittant l'essence culturelle (fantasmée) pour une définition des groupes humains par leurs interactions, les ethnologues se sont confrontés à l'existence même d'un

---

82 Barth F., *Ethnic groups and boundaries*, Little, Brown, 1969.

83 Ely B., Les *crânes* tziganes des collections du Musée de l'Homme, *Bulletins et Mémoires de la Société d'anthropologie de Paris* 1.2 (1967): 177–192.

groupe tsigane (qu'on le qualifie d'ethnique ou non). Tentons en quelques lignes de comprendre pourquoi cette existence soulève un problème.

Il est possible d'identifier cinq variables dans le processus de formation des relations de groupe[84] :

- La délimitation des frontières de groupe
- L'utilisation de stigmates sociaux
- La nature de l'information et du savoir sur le groupe
- Les caractéristiques du groupe lui-même en termes de taille, localisation et visibilité
- Les facteurs externes comme l'environnement socio-économique et politique

Le critère moderne de délimitation des frontières d'appartenance au groupe est l'auto-désignation soit directe, soit via le mime de traits d'appartenance. Pourtant, l'auto-désignation directe est rapidement écartée implicitement ou explicitement par les auteurs[85]. En effet les personnes qui sont habituellement sous les vocables tsiganes ou roms se désignent et sont désignés par des ethnonymes hétérogènes : Tsiganes, Gitan, Gypsy, ţigan, Bohémien, Romanichel ou encore Rom, Rrom, Roma, Sinti, Yénish, Manouche Kalo, Rudari, Gabori, Gurbet… *Tsigane*, et ses traductions (zingaro ţigan zigueuner) sont des exonymes, tout comme les termes gypsy, gitan. . Les autres termes Yénish, Manouche Kalo Rudari, Gabori, sont des autonymes se rattachant à des communautés plus petites présentes sur les différents territoires nationaux. Le terme Rom, désigne en romani l'homme marié, reconnu comme faisant partie du groupe. Il est utilisé par certaines communautés d'Europe centrale et orientale pour définir le groupe (nous les Roms). Il prend dans le champ scientifique et institutionnel un sens globalisant pour les « Tsiganes » de l'Est.

Ecrire que ces termes sont des exonymes ou des autonymes, n'est vrai que d'un point de vue étymologique. Moins attachés à la cohérence de leur désignation que leurs interlocuteurs universitaires, les personnes interrogées par les ethnologues se nomment différemment en fonction de la situation, du moment de l'interlocuteur. Par exemple les Manouches,

---

84 David Mayall précité p.13

85 Notons ici que plusieurs auteurs balaient d'un revers de main ce problème de taille : Les Tsiganes ne se désigneraient pas car ils ont peur des discriminations ; est également courant l'argument selon lequel les Tsiganes ont une profonde conscience identitaire mais sur-jouent face au chercheur la différenciation, afin de maintenir leur organisation sociale, l'argument renvoie à une sorte de société secrète arrivant tout droit de la tsiganologie romantique.

communauté vivant dans la moitié nord de la France, se réclament manouches, voyageurs, parfois gitans[86]. Les Rudari, population vivant dans le sud de la Roumanie et en Bulgarie, peuvent dans certains contextes refuser une parenté avec les Roms[87] et vont notamment se plaindre de la confusion avec les Roms effectuée par les institutions italiennes ; ils sont pourtant classés parmi les Roms / Tsiganes par les chercheurs[88]. À l'inverse les Gabori, population vivant en Transylvanie, se désignent comme « les Roms » en opposition avec les autres communautés dites Rom/Tsiganes qui sont vues comme des « autres ».

À la fin des années soixante-dix apparaissent les premiers travaux d'anthropologues ayant une formation universitaire réelle et qui passent d'un travail sur « les Tsiganes » à des monographies sur des communautés particulières. A. Sutherland sur les Roms de Californie (1975), R. Gropper sur les Macwaja et Kalderas de New York (1975), T. San Roman sur les Gitanos de Madrid et Barcelone (1976), Salo et Salo sur les Kalderas du Canada (1977), M. Grönfors sur les Roma de Finlande (1977). La deuxième « vague » sera plus européenne : J. Okely en Grande-Bretagne (1983), P. Williams (1984), B. Formoso (1986) et A. Reyniers (1992) en France, L. Piasere en Italie (1985), M. Stewart en Hongrie (1987).

Dans chaque communauté, les auteurs peuvent trouver des traits d'appartenance propre. Ainsi pour Judith Okely[89], le nomadisme (réel ou fantasmé) est un trait de représentation important chez les English Gypsies, importance que l'on va retrouver chez les Manouches de Patrick Williams[90], ou le jeu de représentation des grands passages de Marie Bidet[91]. Ces écrits n'ont pas vocation à être étendus à un ensemble européen dont les communautés orientales ne partagent pas la culture du nomadisme.

---

86 Cossé C., « Tsiganes, gens du voyages, rroms ou autre ethnonymes », *migrations Société* Vol.22, n°128 Mars-avril 2010

87 Tosi Cambini S., *Luoghi e persone: "Casa Luzzi"*, Regione Toscana - Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale, Fondazione Giovanni Michelucci Onlus, Florence, 2010

88 Marushkiova E. et Popov V., « Ethnosocial Structure of the Roma of Bulgaria » *in "The Gypsies of Bulgaria: Problems of the Multicultural Museum Exhibition*. 1995

89 Okely J., *The traveller-gypsies*, Cambridge University Press, 1983.

90 Williams P., Mariage tsigane: une cérémonie de fiançailles chez les Rom de Paris, Harmattan: Selaf, 1984.

91 Bidet M., « Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France », 2009, Ecole Normale Supérieure de Cachan, accédé 31 janvier 2011, à http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00457477/fr/.

Il existait peu d'écrits anthropologiques sur les populations tsiganes d'Europe orientale et balkanique. Nous pouvons citer les travaux de Michael Stewart[92] sur des Roms de Hongrie, dans la seconde moitié des années 1980. Aujourd'hui il existe de nombreux travaux en cours ou terminés sur ce thème qui soulignent généralement l'ancrage local et spécifique de la communauté étudiée. Devant cet éclatement que reste-il des « Tsiganes » ?

Pour Will Willem et Léo Lucassen, auteurs constructivistes, il s'agit d'un pur construit savant sans fondement ethnologique[93]. Martin Olivera nous dit que les « Tsiganes » ne sont d'aucune utilité pour étudier les « Gabori », et que, « *les groupes tsiganes ne se définissent pas plus « par défaut » que toute autre société, si tant est qu'on ne les abstrait pas du contexte historique et socioculturel de leur émergence et de leur perpétuation. Mais encore faut-il, afin de pouvoir saisir cela, renoncer définitivement à l'idée d'« identité tsigane » sui generis et se concentrer sur les réalités locales* »[94].

Léonardo Piasere semble tenir à une unité réduite à une peau de chagrin : *un Mondo di Mondi,*[95] où différentes communautés ont en commun le fait d'être plongées dans un monde gadjo[96] et de préférer les liens sociaux horizontaux à verticaux. On retrouve cette idée d'unité réduite à un critère chez Bernard Formoso, qui considère que : « *Compte tenu de leur dispersion, de leur diversité et du manque d'éléments tangibles qui permettent de concrétiser territorialement, historiquement et politiquement [leur] unité, les groupes tsiganes la définissent par défaut en se distinguant de l'Autre qu'incarnent les sédentaires et auxquels ils s'opposent globalement.* »[97] Cette position rejoint Jean-Pierre Liégeois pour qui les Tsiganes « *forment dans le monde une mosaïque de groupes diversifiés »,* ayant une même expérience d'exclusion. En plaçant l'expérience de l'exclusion comme centre de l'identité transeuropéenne, J.P. Liégeois souligne l'existence d'un stigmate européen intériorisé par les intéressés. Mais cette approche est doublement critiquable. D'une part en confondant les

---

92 *Michael Stewart* (*Brothers in song. The persistence of Vlach Gypsy identity and community in socialist Hungary, London School of Economic and Political Science, 1987* p. 33.

93 Willems W., *In Search of the True Gypsy: From Enlightenment to Final Solution*, 1, Routledge, 1998. Et Lucassen L. et Willems W.H. et Cottaar A., « Gypsies and other itinerant groups. A socio-historical approach », 1998.

94 Olivera M., précité p.58

95 Piasere L., Un mondo di mondi: antropologia delle culture rom, Ancora (IT), 1999.

96 Non-tsigane

97 Formoso B., « Variations tsiganes sur un mode de vie commun », in *Anthropologie sociale et ethnologie de la France*, éditions Peeters, Louvain, 1989, pp. 543-549. Cité par Martin Olivera précité

frontières de l'éthnicité et de la condition sociale, cet auteur participe à la reproduction de la représentation sociale des Tsiganes. D'autre part l'« identité », est un concept qui se décompose en deux autres : la catégorisation externe (généralement incontestable) et l'identification personnelle au groupe que nous ne retrouvons évidemment pas dans une équation tsigane = exclu.

## Section 3 : *Les Roms / Roumains, une délimitation du sujet ratione materiae*

Devant la complexité et surtout l'hétérogénéité de l'objet ethnographique "rom", nous avons choisi de forger un objet plus restreint et plus homogène : les Roms / Roumains au croisement d'une identité ethnique et d'un étiquetage administratif (I). Ce choix nous permet d'évacuer certaines règles de droit qui s'appliquent aux Tsiganes nationaux en France et en Italie (II).

### I.- *Mâre Roma*[98] : les Roms / Roumains de l'Administration

Parmis les différentes acceptions anthropologiques présentées, j'ai privilégié l'opinion des ethnologues, c'est a dire que le concept scientifique de groupe ethnique est inopérant pour les personnes que nous rencontrons et habituellement désignées comme Roms et qu'il n'est possible d'étudier comme groupe faisant sens que des commmunautés beaucoup plus restreintes (quelques centaines de personnes). Il découle de cette position que l'étude juridique du statut des Roms au sens large serait une étude juridique en partie fictionelle. Afin réduire ce problème la plupart des juristes font une glose des Roms à travers de nombreuses sous-distinctions juridiques (Roms Nationaux / Communautaires / extracommunautaires ou itinerants/sédentaires) en sauvegardant une unité de façade de l'étude. Nous avons pour notre part choisi une autre approche, de type *Labelling Theory,* prenant acte du caractère fictionnel de la catégorie Roms mobilisée par les acteurs.

---

98 Mâre Roma est une expression de Léonardo Piasere qui caractérise le caractère réflexif de la catégorie Roms, chercheur comme Roms, nous ne ne parlons jamais que de nos Roms (mâre Roma en Romani). Mes Roms, sont les Roms roumains des bidonvilles de la Seine- Saint-Denis.

Nous rejoignons en cela Henriette Asséo qui observe que « la reproduction du groupe tsigane en tant que formation anthropologique est assurée par une combinaison entre le fait répressif, le Mythe et les stratégies les familles[99] ». Cette combinaison de facteurs exogènes et endogènes aux familles explique que le fait tsigane soit malaisé à saisir. Henriette Asséo précise que le Mythe n'impulse pas le fait répressif qui répond à une nécessité conjoncturelle (administrative ou politique), par contre ce fait répressif utilise le Mythe et le transforme[100]. C'est à cette croisée des chemins que le Mythe européen des « Tsiganes » rencontre le travail juridique contemporain de l'Administration

Notre étude porte donc sur les immigrés Roumains en Italie et en France. La nationalité Roumaine étant le critère objectif du public de notre étude. Critère objectif auquel on ajoute un critère subjectif : notre public sont les Roumains étiquetés (au sens de stigmate social) comme Roms par des acteurs de l'action publique (Média, Politiques, administrations, secteur associatif) au cours de leur immigration en France et Italie.

Cette représentation comme Roms de certains immigrés roumains par les acteurs publics est déterminée par des stéréotypes précédemment exposés, soit essentiellement la pauvreté, l'habitat précaire (qualifié de "camps") d'une part, et une dangerosité sociale, un trouble à l'ordre public dans la rue d'autre part. Comme nous l'avons vu de façon plus générale à propos des relations entre identités et stéreotypes, il est évident que les Roumains touchés par ces representations peuvent n'avoir aucune autre relation avec une identité Romanes. J'ai ainsi rencontré sur des "Camps illicites Roms" des immigrés roumains pauvres ne parlant pas Romanes, se disant non-Roms, n'ayant pas de traits vestimentaires culturel roms… A l'inverse une bonne connaissance des familles Roms roumaines sur les bidonvilles m'a amené à rencontrer leurs parents ayant un bon niveau de revenu, vivant dans des appartements et qui, bien qu'abordant une forte identité Romanes, n'était pas confrontés à une catégorisation comme Roms dans leur relation avec l'Administration.

---

[99] Asséo H., *Pour une histoire des peuples-résistance* », dans Williams P. (éd.), Tsiganes, Identité, Évolution, Paris, Syros, 1988, p.127

[100] Asséo H.. *Séminaire EHESS* : *Généalogie et formes de la « politique tsigane » au XXe siècle dans les différents pays européens (1895-1969)* du Mardi 26 Octobre 2010

Céline Gabaro[101] propose la contraction utilisée par les agents administratifs de « Rom/Roumains ». Elle souligne ainsi l'autonomisation de la catégorie de pensée "Rom/Roumain" qui n'est plus la simple conjugaison des représentations qu'ont les Roumains sur les Roms et les Français et Italiens sur les Roumains et les Roms, mais une nouvelle catégorie disposant de caractéristiques propres. Nous reprenons dans cette étude ce concept de Roms / Roumains, categorie de travail administratif, que nous pouvons définir comme étant une personne étrangère originaire de Roumanie connaissant une situation de vie et d'habitat précaire, vivant d'expédients et définie habituellement comme Rom. C'est cette figure partiellement mythologique, et oubliant les immigrés roumains pouvant être rattachés à une identité romanes mais ayant une position économique confortable et intégrant des Roumains non Roms mais pauvres, qui fera l'objet de cette thèse, car c'est face à elle que se construisent les réponses administratives et juridiques et ce sans que d'autres critères de l'identité romanes ne soient recherchés puisqu'ils sont inutiles à l'analyse du travail administratif.

## II.- Ce(ux) dont on ne parlera pas.

La stricte délimitation Ratione materiae de l'étude aux Roumains étiquetés comme Roms du fait de leur situation précaire nous amène à écarter des thèmes juridiques, habituels de l'étude juridique des « Tsiganes», soit en France le statut des gens du Voyage (a) et en Italie les lois regionales (b).

### 1. Les Roms / Roumains ne sont pas des *gens du Voyage*

[101] Gabaro C., « La construction de la catégorie Rom/Roumain par l'Assurance maladie : une catégorie ethnique aux contours flous ? », intervention orale lors du séminaire Urba-Rom *Fabrique et usage para-ethnique du Droit*, ,13 septembre 2010.

La République Française ne reconnaît pas les minorités ethniques en son sein. Elle a donc construit autour du nomadisme dans un premier temps et du voyage dans un second[102], une législation particulière que l'on pourrait qualifier de para-ethnique, car s'attachant à un mode de vie (l'itinérance) afin de réguler une population non nommée : les Tsiganes[103]. Nous pouvons dès lors nous demander si une telle législation est applicable à notre public : les Roms / Roumains. Etant donné l'ambiguîté symbolique (car en pratique ethnicisée) de la catégorie gens du voyage, il est important de revenir sur cette législation avant de l'écarter définitivement de l'étude.

Un premier jalon de cette législation sur l'itinérance fut la loi du 16 juillet 1912[104] instaurant un carnet anthropométrique des Nomades. Cette loi votée dans un fort climat anti-tsigane et suite à une campagne de presse sur les ravages des Tsiganes sur les campagnes[105], instaure un régime de contrôle strict des déplacements à travers un fichage familial des nomades et instaure une obligation pour tout nomade[106] de plus de 13 ans d'avoir en permanence un carnet anthropométrique sous peine de prison[107]. Le carnet anthropométrique individuel compte plus de 120 pages et introduit une véritable révolution administrative en terme de fichage[108]. Il a un double objectif, l'identification des personnes et le contrôle de leur

---

[102] Pour un panorama de l'évolution de la réglementation dans le temps : Aubin E. L"evolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain", Etudes Tsiganes, (2000), 27.

[103] Marie Bidet nous propose dans sa thèse des éléments expliquant le succès de l'expression « gens du voyage » : « *La notion est une façon habile de ne pas nommer directement les Tsiganes, afin de se conformer au modèle universaliste républicain. (...) Cependant, l'une des limites de cette expression réside dans le fait qu'elle est aujourd'hui utilisée pour désigner toute personne tsigane, mobile ou non, alors que l'appellation « gens du voyage » met sans équivoque l'accent sur le nomadisme présupposé des gitans* » in Bidet M., "*Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France*." Thèse Ecole Normale Supérieure de Cachan, 2009 ; autrement dit la catégorie de gens du voyage permet la rencontre d'un préjugé social (le nomadisme des gitans) et du Droit, sans pour autant, violer formellement, l'interdiction de la détermination ethnique.

[104] La loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la circulation des nomades J.O. du 19 juillet 1912, pp. 6410-6411. complété par le décret du 16 février 1913.

[105] Pour une étude poussée des conditions politiques du vote de la loi voir Filhol E., « La loi de 1912 sur la circulation des « nomades » (Tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 23 - n°2 | 2007, accédé le 21 novembre 2012 à http://remi.revues.org/4179.

[106] L'Article 3 de la loi du 16 juillet 1912 dispose que : « *Sont réputés nomades pour l'application de la présente loi, quelle que soit leur nationalité, tous individus circulant en France sans domicile ni résidence fixe, et ne rentrant dans aucune des catégories ci-dessus spécifiées, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession. Ces nomades devront être munis d'un carnet anthropométrique d'identité* ».

[107] Pour une analyse juridique de la loi de 1912 : Aubin E. ,'La liberté d'aller et venir des nomades: l'idéologie sécuritaire', Etudes Tsiganes, n 7, 1996, p. 13-36, Delcitte C., « La catégorie "nomade" dans la loi de 1912 », *Hommes & migrations*, 1995, p. 23-30.

[108] Asséo H., « Pourquoi tant de haine ? L'intolérance administrative à l'égard des Tsiganes de la fin du XIX$^{e}$ siècle à la veille de la deuxième guerre mondiale », *Diasporas. Histoires et sociétés* 2007, p. 50-67.

circulation. Ce régime extrêmement strict eu pour effet d'enfermer les personnes dans le statut des nomades et de fixer les personnes dans un mode de vie[109]

La loi du 3 janvier 1969[110] abolit les dispositions de la loi 16 juillet 1912 et instaure en remplacement des carnets anthropométriques, des livrets et carnets de circulation. Il y a plusieurs types de livret de circulation:

- le *« livret spécial de circulation »* (art. 2), délivré aux voyageurs inscrits au registre du commerce ou au répertoire des métiers. La loi de 1969 dispose qu'il s'applique aux *« personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un Etat membre de l'Union européenne* » et voulant exercer une activité ambulante.
- le *« livret de circulation »* (art. 3 et 4), qui est délivré aux personnes de plus de 16 ans logeant « *de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile »* qui *« justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée* ».
- le *« carnet de circulation »* (art. 5), qui est délivré aux personnes qui sont dans le même cas que celles ayant un livret de circulation, mais qui ne peuvent justifier de ressources régulières.

Les Roms / Roumains pourraient-ils être juridiquement qualifiés de *gens du voyage* au-delà de la confusion ethnicisée Roms = Tsigane = Gens du voyage ?

Il convient d'interroger dans un premier temps le terme *gens du voyage*. La loi de 1969 a supprimé la catégorie administrative « *nomade* » pour faire pudiquement référence aux « *personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois* ». Cette loi ne fait

---

109 Sur les effets sociaux du carnet anthropométrique sur les familles voir Bordigoni M. « Un souvenir des carnets et de leurs usages », *Etudes Tsiganes*, n°26, 2006, pp. 86-89 et Sutre A. « La mobilité bohémienne à travers les carnets anthropométriques » in *« Les Bohémiens du pays ». Une inscription territoriale des Bohémiens dans le Sud-Ouest de la France au XIXème et au début du XXème siècle*, Mémoire de Master 2, EHESS, 2010 et sur les carnets anthropométriques comme conception du fichage et la sécurité : Piazza P., « Au cœur de la construction de l'État moderne. Socio-genèse du carnet anthropométrique des nomades », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 48, 2002, p. 207-227.

110 Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe

aucune référence aux « *gens du voyage* », terme déjà utilisé au sein de certaines institutions[111] comme euphémisme de nomade. Dans l'administration, le terme « *gens du voyage* » apparaît pour la première fois dans deux circulaires n° 72-186 du 20 oct. 1972 et n° 78-202 du 16 mai 1978 relatives à la situation des gens du voyage[112]. A partir de 1990 la loi Besson du 31 mai 1990 organise une politique d'accueil des gens du voyage à travers le dispositif des aires d'accueil, dispositif qui est renforcé par la loi Besson du 5 juillet 2000. Le passage d'une législation de contrôle de la mobilité à une politique d'accueil dédié a entrainé une autonomisation de la catégorie gens du voyage qui, tout en restant par certains aspects discriminatoire[113], devient porteuse d'un droit ( l'accès aux aires d'accueil des gens du voyage) et qui va être positivement définie par l'article 1er de la loi Besson du 5 juillet 2000 : les « *gens du voyage*» sont les personnes dont « *l'habitat traditionnel est constitué par une résidence mobile* . Il s'agit d'une première raison, à la croisée du droit et de l'ethnographie, d'exclure les *Roms / Roumains* du statut des gens du voyage. Les recherches ethnographiques démontrent toutes que les Roms de Roumanie n'ont pas un habitat traditionnel constitué par une résidence mobile, mais sont sédentaires (et non pas sédentarisé…). De plus si leur résidence traditionnelle n'est pas mobile, leur habitat en France et en Italie ne l'est pas non plus. La morphologie réelle de l'habitat sur les terrains occupés par des *Roms / Roumains* est un habitat bidonville, soit des baraques non mobiles. Il peut arriver que ces bidonvilles comprennent des caravanes, mais habituellement elles ne roulent pas et constituent une base aux baraques. On ne peut donc pas qualifier dans la réalité anthropologique les *Roms / Roumains* de *gens du voyage*[114].

---

111 Ainsi le Comité National d'Information et d'actions sociales pour les gens du voyage et les personnes d'origine Nomade (CNIN) est créé en 1960.

112 Marie Bidet. "Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France." Thèse Ecole Normale Supérieure de Cachan, 2009.

113 Le Berre C., "Les gens du voyage: une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte", Revue de droit public, n. 3/2008

114 Cette assertion n'est pas incompatible avec l'avis du conseil constitutionnel Décision n° 2010-13 QPC, 9 juill. 2010, *Balta et Opra*, AJDA 2010. 1398, obs. S. Brondel en matière du champ d'application de la législation sur l'évacuation des gens du voyage que nous étudierons dans la partie 4. Cette décision répond à une demande d'abrogation de la législation sur les gens du voyage du fait de son caractère supposé discriminatoire. Le Conseil constitutionnel répond simplement cette réglementation n'est pas inconstitutionnelle car chacun ayant un habitat mobile traditionnel (tsigane ou non) peut également être sous son empire, elle n'est donc pas discriminatoire. Un Rom / Roumain ayant un habitat mobile traditionnel pourrait être donc juridiquement qualifié de *gens du voyage*, mais c'est un cas d'école puisque un non-sens anthropologique.

Un second argument dans ce sens d'une exclusion des Roms / Roumains du champ d'application de la loi de 1969 et des lois Besson tient non pas à la qualification de *gens du voyage* mais à l'accès aux livrets et carnets du fait des conditions de régularité de séjour sur le territoire national. L'article 6 de la loi de 1969 dispose que « *les titres de circulation ne peuvent être délivrés aux personnes venant de l'étranger que si elles justifient de façon certaine de leur identité* ». Les étrangers et à fortiori les Roumains peuvent donc accéder aux titres de circulation mais l'article 3 du Décret d'application [115] dispose que

« *Toute personne physique soumise aux dispositions de l'article 1er de la loi du 3 janvier 1969 doit indiquer, avec pièces justificatives à l'appui dans la déclaration prévue audit article, ses nom, prénoms, domicile ou résidence, date et lieu de naissance, ainsi que sa nationalité ou sa qualité d'apatride.*

*Si le déclarant est étranger, il doit justifier outre la possession d'un titre de séjour, d'une résidence en France depuis cinq années au moins dans des conditions régulières et le cas échéant, de la possession d'une carte spéciale de commerçant étranger portant mention de la profession ou de l'activité exercées.*

*La condition de résidence mentionnée à l'alinéa précédent n'est pas exigée lorsqu'elle est incompatible avec une convention internationale* ».

Comme nous allons le démontrer tout le long de la thèse, les Roms / Roumains se caractérisent par une grande précarité de leur situation d'un point de vue administratif et en pratique il semble peu probable d'avoir des personnes habitant dans un bidonville disposant « *outre la possession d'un titre de séjour, d'une résidence en France depuis cinq années au moins dans des conditions régulières* ». N'étant pas portées par une tradition du bidonville lorsque de telles conditions d'intégration sont réunies, les familles ont déjà quitté l'habitat bidonville pour un domicile fixe classique. Sans être légalement totalement impossible le cas de Roms / Roumains disposant de titre de circulation est, en pratique, un cas d'école.

---

[115] Décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre Ier et de certaines dispositions du titre II de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

## *2.* Les Roms / Roumains ne sont pas *Nomadi*

Le législateur Italien n'a pas adopté de législation équivalente à celle sur *les gens du voyage français*, ni via une catégorie administrative visant une pratique habitative[116] ni via une catégorie ethnique issue de la reconnaissance d'un statut de minorité nationale[117] aux Rom/nomadi/zingari[118]. À coté de cette absence de texte normatif national, diverses régions (et une province autonome) vont prendre des initiatives *pro Rom* à partir des années quatre-vingt. Dix régions et une province autonome (Trento) vont adopter des lois régionales[119] , la grande majorité d'entre elles sont adoptées dans la période 84-1992, seules les dernières lois régionales de Toscane[120] et de la province autonome de Trento[121] sont plus récentes. Les lois régionales se présentent comme ayant pour but la protection de la « *cultura Rom* »[122], mais comme le note Frederico Furlan[123], en partant d'un principe assez élevé, le droit au nomadisme, les législateurs régionaux mettent au centre des lois régionales la réglementation des « *campi sosta e transito* » et leur financement par les communes. Pour cet auteur les autres aspects tel que la formation et l'insertion professionnelle, la santé, la scolarisation, la promotion de la culture ou de la langue, même s'ils sont présents dans quelques dispositions,

---

116 S'il n'y pas de législation sur les Nomadi nous allons toutefois retrouver le terme « *nomadi* » dans les circulaires du ministre de l'Intérieur sur le « problema dei Nomadi » à partir de 1973 : Circulari n.17 del 11 novembre 1973, n.4 del 15 luglio 1985 et n. 4 del 18 gennaio 1991 cité par Frederico Furlan dans « Rom e Sinti nella legislazione Regional » in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale, *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010)*. Giuffrè Editore, 2011.

117 Sur ce thème de la non-reconaissance d'une minorité Rom en Italie voir Palermo F. « Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto pubblico italiano e comparato e di diritto internazionale » in Bonetti, P., Vitale T., et Simoni A.. *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010)*. Giuffrè Editore, 2011.

118 L'expression montrant le glissement permanent sous le politiquement correct est de Nando Sigona dans « Lo scandalo dell'alterità: Rom e Sinti in Italia » in Bragato e Menetto (dir), *E per patria una lingua segreta*, nuovadimensione, 2007, pp. 17-32,

119 Legge regionale N. 77/89 Regione Lombardia , Legge regionale 16 agosto 1984 n. 41/84 Regione veneto, Legge Regionale N. 54/89 Regione veneto, Legge provinciale N. 15/85 Provincia Autonoma di Trento, Legge regionale N. 11/88 Regione Friuli Venezia Giulia, Legge regionale N. 47/88 Regione Emilia Romagna, Legge regionale N. 82/85 Regione Lazio, Legge regionale N. 2/2000 Regione Toscana, Legge regionale N. 6/92 Regione Liguria, Legge regionale 25/02/1993 Regione Piemonte, Legge regionale N. 3/94 Regione Marche, Legge regionale N. 32/90 Regione Umbria, Legge regionale N. 9/88 Regione Sardegna.

120 Legge regionale 12 gennaio 2000, n.2 « interventi per i popoli Rom e Sinti », regione Toscana

121 Legge provinciale n. 12, p. 29 Ottobre 2009, recante « misure per favorire l'integrazione dei gruppi Rom e sinti residenti in provincia di trento

122 Mancini L. « il debole riconoscimento giuridico di una minoranza : il caso degli zingai in Diritto Immigrazione e Cittadinanza, n. 3/2001, p. 65-72.

123 Furlan F. « Rom e Sinti nella legislazione Regionale » précité.

ne sont que périphériques par rapport aux règles habitatives. Nous en déduisons donc que ces textes sont destinés aux groupes nomades et non au Roms en général.

Par ailleurs, d'après Frederico Furlan, à l'exception de la Sardaigne, de la Toscane, du Piémont, de la province autonome de Trento et du Frioul-Vénétie julienne, la majeur partie de ces lois ne sont plus appliquées puisque non financées et sont des documents obsolètes .

Comme nous l'avons vu précédemment les Roms / Roumains arrivés dans les années 2000 ont adopté un habitat bidonville en Italie et venaient d'un habitat sédentaire sans tradition de nomadisme. Au delà de leur présentation ethnicisée « Roms », les lois régionales sur le nomadisme ne trouveraient donc pas à s'appliquer pas aux Roms / Roumains qui d'une part ne sont pas nomades et d'autre part sont arrivés trop tard pour être piégés par une application trop large de la catégorie Nomadi comme les Roms yougoslaves[124]. Cette hypothèse de non-application, émise à partir de considérations anthropologiques est confirmée par la quasi absence des Roms / Roumains dans les « campi nomadi » au début des années 2000. Ainsi Lorenzo Monasta[125] relève que sur les 18.125 Roms étrangers comptés dans les « insedimenti » en 2003, seulement 1591 (9%) étaient Roumains, alors 85 % étaient issus d'ex-Yougoslavie. L'étude de la fondation Michelucci de 2009 sur le territoire de la Toscane[126] confirme la différentiation en terme de politiques publiques (et donc de règles juridiques applicables) entre les Roms / Roumains derniers arrivés d'une part et les Roms yougoslaves et les Roms & Sinti italiens d'autre part. Ainsi selon les tableaux fournis par le rapport sur les 2242 Roms et Sinti vivant en Toscane dans des implantations officielles, semi-officielles, des « villaggi » ou encore des terrains privés[127] seulement environ 50 sont roumains par contre les 557 Roms comptabilisés dans la région vivant sur des installations totalement illégales sont tous roumains[128].

Ceci nous fait conclure que la problématique des installations habitatives des Roms / Roumains est tout autre que celle des Sinti et Roms italiens nomades et des Roms issus d'ex-

---

124 Sigona N. *Figli del ghetto: gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*. Nonluoghi Libere Edizioni, 2002.

125 Monasta, L. "Note sulla mappatura degli insediamenti rom stranieri presenti in Italia" *Italia Romaní* Volume 4. (2004). p.10

126 Tosi Cambini S. (dir*), L'abitare di rom e sinti in Toscana. Rapporto 2009*, Fondazione Michelucci.

127 Sont ici additionés les totaux des 4 premiers tableaux du rapport précité pp. 37-40.

128 Tableau n° 5 du rapport précité p. 40.

Yougoslavie. Dès lors, au constat très dur fait par Nando Sigona sur l'inadéquation de l'approche culturaliste du nomadisme[129] (et de son pendant la sédentarisation en Toscane[130]) des lois régionales, nous ajoutons que, probablement en raison de cette inadéquation, les règles qu'elles comprennent sont inutilisées par l'Administration contemporaine pour gérer les migrations des Roms / Roumains et elles seront donc écartées de l'étude.

---

[129] *« Nelle leggi regionali «in difesa della cultura rom/nomade/zingara», il legame tra protezione del nomadismo e costruzione dei "campi nomadi" si fa palese, configurandosi quasi come un legame di causa-effetto. Scrive Colacicchi (1995:11) "le leggi regionali li costringono a vivere – perché di costrizione si tratta quando, come generalmente avviene,ogni altro spazio è loro vietato – [...] in una condizione pesantissima a cui ben si adatta la definizione di apartheid". Il rom/nomade/zingaro del legislatore è una figura spesso astratta, costruita intorno ad immagini stereotipate. Dalla lettura delle leggi regionali, emerge una poca conoscenza dei destinatari delle norme e dei loro bisogni, che si riflette poi nelle soluzioni prospettate dal legislatore; si riscontra, inoltre, un'inclinazione verso un'immagine astorica dello "zingaro" e delle misure atte per preservare la sua Cultura. La maggior parte delle leggi regionali sono state discusse e approvate dai consigli regionali nel corso degli anni '80 e pagano, quasi tutte, due decenni di mancati aggiornamenti. Fotografano una realtà profondamente mutata dai nuovi flussi migratori giunti a partire dagli anni '90 e non riescono pertanto a rispondere ai nuovi bisogni »* in Sigona, N, « Lo scandalo dell'alterità: Rom e Sinti in Italia » in Bragato e Menetto (dir), *E per patria una lingua segreta,* Nuovadimensione, 2007 pp. 17-32,.

**Traduction** : « Dans les lois régionales « en défense de la culture Rom/nomade/zingara », le lien entre protection du nomadisme et construction des « campi nomadi » se fait évident, se présentant quasiment comme un lien de cause à effet. Colacicchi écrit « les lois régionales les obligent à vivre –parce que il s'agit de contrainte quand, comme c'est généralement le cas, tout autre espace est interdit- (…)dans des conditions pénibles auquelles est bien adapté le terme d'apartheid ». Le Rom/nomade/zingaro du législateur est une figure abstraite, construite autour d'images stéréotypes. A la lecture des lois régionales, emerge le peu de connaissance des destinataires des normes et de leurs besoins, peu de connaissance qui se reflete ensuite dans les décisions envisagées du legislateur ; on rencontre par contre une inclination vers une image a-historique du « zingaro » dans les mesures adoptées pour préserver sa Culture. La majeure partie des lois régionales ont été discutées et approuvées par les conseils régionaux dans les années 80 et paient presque toutes deux décennies d'absence d'ajournement. Elles photographient une réalité profondément mutée par les nouveaux flux migratoires arrivés à partir des années 90 et n'arrivent pas de ce fait à répondre aux nouveaux besoins ».

[130] Picker, G. « Welcome 'in'. Left-wing Tuscany and Romani migrants (1987–2007) ». *Journal of Modern Italian Studies* 16, nº. 5 (2011): 607-620.

# Chapitre 2 : Le droit Administratif face à l'action administrative

Le droit administratif subit, en tant que savoir juridique, la concurrence d'autres savoirs relatifs à l'administration (Section I). Nous tacherons dans un second temps de délimiter une méthodologie de recherche permettant d'inscrire le savoir juridique sur l'administration dans un dialogue interdisciplinaire (Section II).

## Section 1 : La place du droit administratif

L'histoire du droit administratif comme science est jalonnée par les relations qu'elle entretient avec les sciences administratives. Lors de l'émergence du droit administratif au milieu XIXe, l'analyse dépasse le seul plan juridique pour s'intéresser à l'organisation et au fonctionnement effectif de l'administration publique. Le droit administratif apparaît alors comme un élément constitutif d'une science administrative, entendant maîtriser l'ensemble des données sociales de l'action administrative à l'aide des instruments d'investigation les plus divers, et notamment des statistiques. L'idée est de montrer l'ensemble des « principes » réglant l'action administrative.

À partir des années 1870, le cadre disciplinaire se modifie. Le droit administratif est renforcé par le développement du contrôle juridictionnel via le recours pour excès de pouvoir et l'indépendance du Conseil d'État. L'enseignement se développe et donne au droit administratif une construction logique, cohérente, ordonnée qui apparaît alors comme une branche du droit à part entière, répondant pleinement aux critères de la juridicité. Corrélativement, la science administrative est reléguée au second plan[131].

Cette hégémonie du droit administratif est d'abord idéologique. À la fin du XIXe siècle en Allemagne, puis en France et en Italie au début du XXe est théorisé le « *Rechtsstaat* » soit l'État de droit" en opposition avec "l'État de police". La théorie de l'État de droit importée en droit français au travers « l'État légal »[132] postule donc la soumission de l'administration à la loi, elle ne peut agir contre la loi, ni même dans le silence de loi. Alors que l'État de police est « *celui dans lequel l'autorité administrative peut, d'une façon discrétionnaire et avec une liberté de décision plus ou moins complète, appliquer aux citoyens toutes les mesures dont elle juge utile de prendre par elle-même l'initiative en vue de faire face aux circonstances et d'atteindre à chaque moment les fins qu'elle se propo*se »[133]. Cet « État de police » appelait une « science de la police », visant à améliorer *l'efficacité* de l'appareil administratif, « l'Etat

---

[131] Chevallier, J. "Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel" in CURAPP, "*Le droit administratif en mutation"*, Paris, PUF, (1993)

[132] Au "rechsstaat", Etat de droit fut d'abord préféré rn France le concept d'Etat légal plus respectueux selon la doctrine de l'époque de la souveraineté de la loi. Pour plus de développement voir Redor M.J. et Combacau J., *De l'Etat légal à l'Etat de droit : l'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Economica, 1992.

[133] J. Chevallier, précité p.19

de droit » n'appelle plus qu'une « science du droit », destinée à assurer la *légalité* de l'action menée.

Cette base idéologique confortera le droit administratif face aux sciences administratives qui sont vues comme un avatar anachronique de la « science de la police ». Elle conforte également la discipline au sein du droit : « *On mesure dès lors l'inestimable appui théorique que le droit administratif peut trouver dans la théorie de l'Etat de droit, qui apparaît comme un véritable paradigme indispensable à la cristallisation du champ scientifique du droit administratif : la référence à l'Etat de droit permet d'asseoir la position des publicistes par rapport aux privatistes »*[134]. La théorie de l'Etat de Droit entraîne une *refondation* d'un droit administratif qui n'est plus un privilège de juridiction pour l'administration mais un moyen de renforcer les garanties offertes aux administrés. D'autre part, elle assure la promotion du juge administratif, figure devant protéger à la fois « *l'administré contre les abus de pouvoir et l'ordre juridique contre les atteintes qui pourraient lui être portées »*"[135].

Cette hégémonie va être battue en brèche dans les années soixante. Ces années ont vu le développement très important des sciences sociales. Sciences sociales qui s'intéressent au phénomène administratif, à partir de leurs paradigmes respectifs. Le savoir juridique sur l'administration se trouvera dès lors concurrencé par d'autres savoirs, provenant de disciplines multiples - historique, géographique, économique, philosophique, psychologique, et surtout sociologique.

On assiste en effet à l'entrée en force des sociologues[136] sur le terrain des études administratives[137]. Les sujets abordés sont en premier lieu influencés par les concepts juridiques, avant de s'en affranchir pour formuler des problématiques complètement nouvelles. La pénétration des concepts et des méthodes sociologiques dans les études administratives est le fruit de l'étude par des sociologues du fait administratif mais également

---

134 Ibid.

135 Redor M.J., « l'Etat dans la doctrine publiciste française du début du siècle » Droits, 1992 n°15

136 Nous pouvons citer Darbel A. et Schnapper D., *Les agents du système administratif*, Mouton, 1969., Déroche H., *Les mythes administratifs: essai de sociologie phénoménologique*, Presses universitaires de France, 1966. Dans les travaux plus récents l'ouvrage de Bruno Latour : "La fabrique du Droit : une ethnographie du Conseil d'État" La découverte, 2002, fut particulièrement remarqué.

137 Chevallier J., «La recherche locale et la science administrative », *RFAP* n° 24,1982, p.143.

de l'appropriation par les juristes d'un savoir sociologique. Ainsi le doyen Carbonnier refonde-t-il la sociologie juridique comme une méthode propre à élargir la documentation des juristes, sur un droit considéré dans sa pluralité de sources[138]. En assignant à cette sociologie juridique faite par des juristes le rôle d'étudier l'effectivité ou l'ineffectivité de la règle, l'existence ou l'absence de la règle, cette étude théorique a un rôle pratique évident quant à l'adoption de nouvelles règles de droit.

Les savoirs diversifiés produits sur l'administration sont intégrés dans le cadre "interdisciplinaire" d'une nouvelle science administrative renouant avec les objectifs du XIXe siècle. Arrimée aux autres sciences sociales, cette approche entend dépasser le point de vue juridique. Toutefois cette renaissance a fait apparaître une opposition entre le *formalisme juridique*, qui affirme l'autonomie absolue de la forme juridique, et *l'instrumentalisme*, qui conçoit le droit comme une simple résultante d'un rapport de force[139].

Pierre Bourdieu propose de dépasser cet antagonisme par l'idée d'autonomie relative du champ juridique dans le champ social, autonomie relative décrite comme étant le produit « *du fonctionnement d'un champ dont la logique spécifique est doublement déterminée : d'une part, par les rapports de force spécifiques qui lui confèrent sa structure et qui orientent les luttes de concurrence ou, plus précisément, les conflits de compétence dont il est le lieu et, d'autre part, par la logique interne des normes qui délimitent à chaque moment l'espace des possibles* »[140]. Une fois posé ce champ, il s'agit d'analyser ses mécanismes internes de production de normes et de savoir[141], c'est le rôle assigné à la science du droit, et ses influences externes via la sociologie du droit. Le champ juridique est spécifique au regard d'autres champs dans le sens que les modifications externes s'y retraduisent aisément du fait du rôle déterminant qu'il joue dans la régulation sociale. Afin de saisir cette interaction permanente, il faut doubler le point de vue interne sur la norme d'un point de vue externe,

---

138 Carbonnier J., *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10 éd. L.G.D.J. (2001).

139 L'approche de Jacques Commaille, est un exemple d'une vision externalisme résumant un peu rapidement le droit à équilibre des forces sociales, Commaille J. « La négociation comme expression d'une nouvelle économie de la légalité » dans Didier Vrancken, Christophe Dubois, et Frédéric Schoenaers, *Penser la négociation : Mélanges en hommage à Olgierd Kuty*, De Boeck, (2008).

140 Bourdieu P., « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales* 64, n°. 1 (1986): 3–19.

141 Le vocabulaire est ici emprunté à Pierre Bourdieu mais ce mécanisme interne de production est équivalent à la description que fait André-Jean Arnaud du concept de raison juridique dans Arnaud A. J., *Critique de la raison juridique*, L.G.D.J., 1981.

visant à rendre compte des phénomènes juridiques d'un point de vue réflexif et critique ; double regard que la division épistémologique rend malaisé[142].

D'un point de vue interne, la science du droit administratif[143] comme corps de doctrine[144] a connu une transformation profonde ces dernières années. Le droit administratif étant classiquement jurisprudentiel, l'office du juge a une place centrale dans l'élaboration de la doctrine qui est traditionnellement composée d'universitaires mais également de membres de la juridiction administrative et qui se caractérise par une relation trouble entre ces deux voix[145].

Les membres des juridictions administratives tiennent une place importante dans l'Université : en tant qu'enseignants de droit administratif ou de procédure contentieuse, en participant à des colloques, en siégeant dans des jurys de thèse… Ils écrivent également dans les revues juridiques[146] consacrées au droit administratif, participent à leurs comités de rédaction. Cette identité entre professeurs d'Université et membres des juridictions administratives dans l'élaboration de la doctrine est moins vraie d'un point de vue des contenus. Les interventions des membres des juridictions administratives dans la doctrine portent d'avantage sur la résolution pratique de points de droit, alors que les universitaires vont faire, classiquement, œuvre de systématisation du droit.[147] Cette architecture de la doctrine est bouleversée par le déclin relatif du pouvoir normatif du juge administratif[148]. Le droit administratif, construit dans un premier temps par la jurisprudence du Conseil d'Etat, fut à partir des années 70 de plus en plus édicté par le législateur et le pouvoir réglementaire. Ce

---

142 Les connaissances juridiques des chercheurs en sciences sociales sont rarement assez précises pour rendre compte de la complexité du système de normes ; à l'inverse les critères de scientificité et notamment de la causalité sociologique sont trop souvent méconnus par les juristes.

143 Jacques Chevalier fait la distinction entre "*le "droit" lui-même et la "science du droit" - le droit se présentant pour Kelsen sous la forme de "normes juridiques*" (Rechts-norme*), alors que la science du droit ne comporte que des "propositions de droit"* (Rechts-Siitzen*)" J. Chevalier précité.*

144 Sur le concept de doctrine voir Ciaudo A., « Retour sur quelques paradoxes : le juge administratif et la doctrine du droit administratif », *Blog Droit administratif*, 8 juin 2007 accédé le 12 mars 2012 à http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2007/06/08/154-retour-sur-quelques-paradoxes-le-juge-administratif-et-la-doctrine-du-droit-administratif.

145 Rivero J., « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », *EDCE*, 1955, p. 29

146 Dans la revue Droit Administratif, la quasi-totalité des commentateurs de jurisprudence sont des membres du Conseil d'Etat qui rédigent des observations en signant de leurs initiales contournant ainsi la règle du secret du délibéré.

147 Gaudemet Y., *Les méthodes du juge administratif*, thèse, LGDJ, BDP, t. 108, 1972, p. 155

148 Linotte D., « Déclin de pouvoir jurisprudentiel et ascension du pouvoir juridictionnel », *AIDA* 1980, pp. 632 ss - et les nuances de Rials S., « Sur une distinction contestable et un trop réel déclin », *AIDA* 1981, pp. 115 ss.

déclin du pouvoir jurisprudentiel a bouleversé la doctrine comme force de proposition normative.

La systématisation du droit administratif accomplie ces dernières années par le législateur (notamment en matière de droit des étrangers), donne une importance pratique moindre à la systématisation théorique, le droit codifié étant par définition moins épars qu'une source jurisprudentielle. Moins liée au Conseil d'Etat, la doctrine universitaire a revu son *« attitude traditionnellement laudative »*[149] envers les décisions du Conseil d'Etat et est devenue plus distancée, intégrant plus aisément les sources non jurisprudentielles et les apports externes comme la sociologie. C'est dans cette optique que nous placerons notre méthode.

[149] Poimeur Y., Fayet E., « La doctrine administrative et le juge administratif », *in Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, p. 98.

## Section 2 : Cadre méthodologique

Nous exposons dans cette section la méthodologie suivie afin de mener ce travail de recherche. Il s'agit d'une étude juridique du travail administratif (I) permettant d'observer le fonctionnement de l'Administration face à un public identifié (II). Cette observation est renforcée par une approche comparatiste (III)

### I.- Une étude juridique du travail administratif

L'étude du statut légal des Roms migrants aurait donné à voir un système de normes abordé objectivement, l'approche en termes de *gestion juridique* décale la focale[150] vers les interactions juridiques des acteurs. L'expression de *gestion juridique* renvoie à l'idée que les sujets de droit ne sont pas des agents passifs, acceptant la règle sans libre-arbitre, sans marge de manœuvre mais au contraire peuvent se saisir d'une situation juridique pour la plier à leur volonté moyennant une prise de risque. L'exemple le plus évident est la décision d'enfreindre la règle en prenant le risque de la sanction. Toutefois le jeu avec la règle est plus subtil qu'une simple dichotomie licite / illicite. Les stratégies d'optimisation fiscale montre cette complexité des rapports à la norme et par conséquent l'étendue des possibles s'offrant au sujet de droit sans pour autant qu'il tombe dans l'illégalité[151]. On tente de se conformer à la lettre de la loi et de déformer son esprit. L'insécurité juridique pouvant s'analyser ici comme un risque accepté par les agents sociaux.

Cette conception, présente en droit des affaires,[152] a du mal à prospérer en droit administratif ; elle entre, en effet, en conflit avec l'idéologie scientifique de l'Etat de droit. Nos retrouvons toutefois cette idée de jeu des agents de l'action publique avec la règle de droit en sociologie du droit notamment dans un écrit de Pierre Bourdieu[153] et les critiques qui ont pu lui être

---

150 Le terme de focale se rapporte ici à "la méthode des échelles" qui repose sur l'idée qu'"*en fonction de la focale ou de l'échelle d'observation choisie, la réalité observée change, les points de repère se transforment, la question de la rationalité évolue*". Pour plus de développement voir Desjeux D., *Les sciences sociales,* Puf, coll. « Que sais-je ? », 2004 dont est tirée cette citation**.**

151 Couret A., « A l'interface du droit et de la gestion : réflexions sur quelques démarches significatives », in *Droit et gestion de l'entreprise*, Vuibert, Paris, 1993 p.21-25.

152 Philippart P., « La stratégie est-elle soluble dans le droit? Le cas de la fusion GDF–SUEZ » Document de travail du LEM, 2007, accédé le 12 mars 2012 à sur http://lem.icl-lille.fr/Portals/2/actus/DP_200724.pdf.

153 Bourdieu P., « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales* 81, n°. 1 (1990): 86–96.

apportées[154]. L'idée de gestion est présente en droit des étrangers à travers l'expression de « *gestion des flux migratoires* » utilisée couramment dans plusieurs contextes, particulièrement au niveau européen. Cette expression ne trouve pas encore de consécration législative mais est une catégorie de pensée de l'action publique couvrant une variété de règles juridiques considérées dans leurs modalités pratiques d'application et sera analysée et critiquée en tant que telle. Cette analyse critique semble se focaliser sur l'application ou la non application de règles par l'agent administratif, le concept de gestion des flux par l'administration va être ainsi opposé aux « droits de l'homme » de l'étranger[155]. Cette vision est critiquable car elle place dans un angle mort le jeu des acteurs non administratifs, ce sont en fait l'ensemble des acteurs administrés, soutiens, Administration, juges qui jouent avec la règle, ses failles, développent des stratégies, et se retrouvent dans une concurrence d'interprétations plus ou moins inventives[156].

Saisir une réalité administrative qui est *juridiquement construite,* une réalité encadrée, régie et codifiée par le droit nécessite une analyse fine des contraintes juridiques avant de pouvoir approcher les interactions qu'ont rendues possibles ces contraintes. Cette analyse fine n'ayant pas pour objet de faire système mais de montrer un éventail des possibles, portera sur les ressources juridiques disponibles, quelles que soient leur valeur en termes de sources (loi nationale, droit de l'Union Européenne, décret, décision individuelle) et de contenu (principes fondamentaux, règles de procédures…) dès lors que ces ressources peuvent avoir une incidence pratique. En effet comme le note P. Lascoumes et J. P Le Bourhis : « *il existe dans l'ordre juridique des règles qui organisent la mise à l'écart d'autres règles, ce qui donne au système d'importantes capacités d'adaptation* ». L'exception juridique peut donc devenir statistiquement la règle appliquée et ne peut donc être écartée a priori du fait d'une importance moindre dans une hiérarchie des sources et des contenus. Placer le niveau d'analyse juridique au niveau pratique a pour conséquence, entre autres, de favoriser le droit interne par rapport au droit de l'Union Européenne. La même approche prévaudra quant à l'action du juge ; l'étude des décisions du 1er degré de juridiction permet de voir le travail du

---

154 Lascoumes P. et Le Bourhis J. P., « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en \oeuvre sociojuridique de l'action publique»," *Droit et société* 32 (1996): 51–73.

155 Guillon M., Legoux L., et Mung E. M., *L'asile politique entre deux chaises: droits de l'homme et gestion des flux migratoires* (l'Harmattan, 2003).

156 Lascoumes P.et Le Bourhis J. P., ibid.

juge dans sa « masse » tranchant quotidiennement les conflits entre les administrés et leur Administration ; et de voir à travers ce matériau abondant le travail administratif, la stratégie juridique des soutiens. Les décisions de cour d'appel, de cours souveraines, de la C.J.U.E. ont pu trancher des points de droit important mais ne laissent pas appréhender l'ampleur du contentieux, ces décisions seront abordées comme sources du droit. Ce corpus juridique identifié nous permettra, dans les situations abordées, d'identifier les stratégies mises en place par l'administration en examinant « au ras » du travail administratif, les pratiques des agents dans le traitement des cas concrets. Nous plaçons ainsi le travail juridique de l'administration au centre de notre analyse. Ce choix pourrait être à l'origine de critiques dans une perspective académique, car notre sélection de sources n'est pas basée sur la visibilité d'une certaine perspective de la condition des Roms dans la littérature juridique. La littérature juridique n'est pas négligée, mais est utilisée uniquement dans les cas où elle est utile à la compréhension des pratiques administratives visant la gouvernance de la mobilité transfrontalière des personnes étiquetées comme Rom.

Le décalage entre notre sélection des sources doctrinales et la visibilité du « problème rom » dans la littérature juridique peut-être particulièrement frappant dans le cas italien, où on est passé dans une période très courte d'une manque d'intérêt presque total pour les Roms dans la littérature juridique avec des exceptions isolées à caractère comparatif et anthropologique, à une production d'analyses très importantes comme la somme  sous la direction de Paolo Bonetti, Tommaso vitale, et Alessandro Simoni. *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010).* Giuffrè Editore, 2011, couvrant tous les domaines du droit positif. Bien que nous ayons eu la possibilité de suivre l'articulation de ce débat très proche, en accord avec notre choix méthodologique, nous avons utilisé uniquement ce qui nous paraît utile pour l'objet spécifique de notre étude. Nous avons donc par exemple laissé de côté l'analyse en terme de droit des minorités, car il s'agit d'une perspective qui n'a pas joué un rôle dans le contrôle de la mobilité des « Roumains dit Rom ».

## II.- **L'Administration face à un public identifié**

En passant de la norme objective aux interactions juridiques entre les acteurs, il devient intéressant d'identifier un « public de l'administration » plus précis que « les administrés » qui va interagir avec l'administration. Le choix s'est porté sur les Roms roumains. Ce choix s'explique par l'abondance de données disponibles du fait de l'intérêt politique porté à ces migrants ces dernières années : il existe une grande production médiatique pouvant être utilisée comme source d'information, par ailleurs ils font l'objet d'un travail administratif intense rendant l'analyse plus aisée ; par ailleurs, en tant que « tsigane », ils sont l'objet d'une littérature ethnographique importante évitant au juriste de s'aventurer en *terra incognita* . L'approche « ethnique » Roms permet d'aborder le poids des stéréotypes dans l'action publique. Ces stéréotypes restent classiquement dans l'angle mort du droit administratif. Enfin en tant que « Roumains » ils sont paradigmatiques des changements intervenus en Europe depuis la chute du Mur et des impacts que la construction européenne peut avoir sur le droit public. L'unité du public permet d'aborder une pluralité de faits. Cette recherche s'étend sur une période allant de la chute du Mur à nos jours et recouvre différentes phases migratoires. La pluralité découle également de la division conceptuelle que nous faisons, anticipant ainsi sur les qualifications juridiques mobilisées, par exemple l'occupation sans droit ni titre d'un terrain n'a pas de lien juridique avec la qualification d'exploitation de la mendicité des mineurs. Toutefois ces faits sont reliés par l'unité de leurs acteurs : les Roumains étiquetés comme Roms dans leur traitement administratif (les Roms / Roumains). Cette approche par public permet de mieux appréhender les stratégies juridiques qui peuvent être construites par la combinaison de catégories juridiques sans lien conceptuel.

## III.- **Une approche comparatiste**

Le traitement administratif français des Roms / Roumains, renvoie à une question européenne: la mobilité internationale de ce public. Deux pays sont confrontés à une immigration roumaine importante : l'Espagne et l'Italie[157]. La présence des Roumains ou des Roms / Roumains ne fait pas l'objet en l'Espagne d'un « problème public » au sens que cette

[157] Sur environ 2 millions de Roumains vivant à l'étranger en 2008 715 750 vivaient en Espagne et 796 000 en Italie source : Cucuruzan R. E. et Vasilache V., « The Other Home. Romanian Migrants In Spain », *Romanian Journal of Regional Science*, vol. 3, n°. 1, 2009, (Romanian Journal of Regional Science), p. 63-81, et Caritas/migrantes Immigrazione Dossier Statistico 2009 XIX rapporto Idos Edizioni Rome 2009, p.33

présence ne fait pas l'objet d'une attention particulière dans le débat public plus général sur l'immigration[158] ; en Italie au contraire la présence de Roms / Roumains tient une place de première importance dans le discours public depuis 2007 (nous y reviendrons). Cette vision « ethnique » interroge le juriste français : le droit français tant comme science que comme système de normes récusant la prise en compte de l'ethnicité, l'apport de la doctrine juridique italienne, plus ouverte, est particulièrement intéressante pour la compréhension des processus en cours en France. Lorsque cette recherche fut initiée à l'automne 2007, l'Italie apparaissait comme le laboratoire[159] d'une gestion médiatisée des Roms / Roumains alors que le traitement administratif français semblait plus discret. Il nous est donc paru pertinent de comparer les deux approches politiques dans un premier temps opposées.

Cette différence politique est d'autant plus frappante que les traditions juridiques des deux pays sont proches ; ce sont deux Etats de droit écrit, le droit public italien a été fortement influencé par le droit français, les échanges académiques sont aujourd'hui constants. Cette proximité juridique est renforcée par le droit de l'Union Européenne qui institue une liberté de circulation dont jouissent les Roms / Roumains, les administrations nationales françaises et italiennes seraient donc soumises à des règles communes à la France et à l'Italie. Cette comparaison de l'intégration dans deux systèmes appliqués du droit de l'Union Européenne, nous place donc dans l'optique du renouveau français du droit public comparé[160] qui fait écrire à Jacqueline Dutheil de la Rochère « *Le droit comparé connaît aujourd'hui une conjoncture particulièrement favorable. Il se trouve – s'il en était besoin – d'une certaine façon dépoussiéré », parce qu'il est devenu utile, voir indispensable pour comprendre les règles qui s'appliqueront à nous, non pas seulement dans leur orientation générale, mais dans leur spécificité technique »*[161]. Cette proximité des deux systèmes juridiques est intéressante car elle permet d'explorer les différences importantes de traitement administratif

---

158 Bien qu'ils peuvent apparaitre dans l'arène politique local : Catalan O., « Housing, Mobilità and Marginal Economic Strategies of tne Romanian Roma Population in Barcelona: Culturalization of Socioeconomic Factors and Local Construction of the "Roma Issue" », Contribution au colloque : *La "question Rom" en Europe aujourd'hui Enjeux et modalités de la construction de problèmes publics émergents*, Université de Tours 24 & 25 mars 2011.

159 Sur l'idée que l'Italie est le laboratoire européen des politiques migratoire voir Pastore F. « The Italian migratory laboratory: Promises, failures and lessons for Europe» , contribution non publiée au séminaire *Migration and European labour market transformations*, organisé par Policy network à Paris le 3 juillet 2008.

160 L'ouvrage collectif : Melleray F. (dir), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, 2007 offre un panorama de ces recherches.

161 *Le droit comparé et la politique de la recherche*, in Bois de Gaudusson (du) J. , dir., *Le devenir du droit comparé en France*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2005 p.213

d'un phénomène migratoire commun nonobstant des règles juridiques peu ou prou équivalentes et de mettre en relief les circulations entre le politique, le droit public et le travail administratif.

Entre 2007 et 2011 s'est opéré un rapprochement des politiques française et italienne qui est assumé au niveau gouvernemental[162]. Ce dialogue politique interroge l'hybridation normative des systèmes répressifs : au delà d'une utilisation *gadgétisée*[163]de l'argument de droit comparé par des groupes de pressions ou du législateur, peut-on parler d'hybridation[164]des droits administratifs français et italien ? Cette hybridation est-elle le prélude à un renouveau d'une « politique tsigane » concertée telle qu'elle a pu apparaître en Europe occidentale au tournant de 1910[165] ?

Afin de mener cette recherche, nous avons privilégié le lien entre le public visé par la norme et la norme. L'unité du sujet de droit permet de lier des règles apparemment disparates mais fonctionnant de concert. Nous pouvons ainsi tenter d'approcher au plus près de l'environnement juridico-administratif d'une personne et d'un groupe vu comme homogène. Afin de voir cet environnement, nous nous sommes placés au coté des familles pendant cinq ans, analysant avec eux les événements juridiques ponctuant leur quotidien. Les problématiques juridiques rencontrées par les familles sont ainsi apparues factuellement. Problématiques qui ont peu à peu créées les délimitations de l'action administrative et législative. Si chaque catégorie juridique mobilisée par l'administration que nous avons ainsi identifiée, peut constituer un instrument pragmatique de l'action publique, ensemble elles suivent et renforcent la représentation sociale des Roms / Roumains à travers le triptyque : étrangers, pauvres, et menaçant l'ordre public. Ce triptyque constitue le fil conducteur de l'analyse. Après une première partie *De l'extranéité à la citoyenneté européenne (I)* consacrée à la contextualisation de l'immigration des Roms / Roumains d'un point de vue sociologique et au contexte juridique européen de cette immigration, la deuxième partie *Les politiques*

---

162 « Maroni: giusto espellere i rom, Saremo più duri di Sarkozy, La Francia segue la nostra linea dei rimpatri, noi andremo oltre », *Corriere della Sera*, 21 aout 2010.

163 Melleray F. « Les trois âges du droit administratif comparé » in *L'argument de droit comparé en droit administratif français* précité p.16.

164 Ponthoreau M.-C., « "L'argument de droit comparé" et les processus d'hybridation des droit. Les réformes en droit administratif français » in *L'argument de droit comparé en droit administratif français précité* p.23-37.

165 Asséo H., *Séminaire EHESS 2010, 2011* : *Généalogie et formes de la « politique tsigane » au XXe siècle dans les différents pays européens (1895-1969),*

*préventives de sécurité (II)* , montre comment l'ordre public est un concept juridique permettant d'éloigner des Roms / Roumains, mais surtout fonde un discours politique justifiant un traitement spécifique de cette immigration. La troisième Partie *La lutte contre les immigrés pauvres (III)* continue l'analyse du statut juridique des Roms / Roumains comme immigrés en se plaçant du coté des effets juridiques de leur pauvreté réelle ou supposée sur leur séjour sur le territoire national. Enfin avec la quatrième partie, *La lutte contre la pauvreté visible (IV)*, nous tenterons de voir comment les pratiques induites par la pauvreté (habitat bidonville et mendicité) de par leur visibilité entraine au niveau local une répression pénale et et surtout administrative dépassant la question du séjour.

# Partie 1 : De l'extranéité à la citoyenneté européenne

Comme nous allons le voir tout le long de la thèse l'immigration Romani est devenue entre 2007 et 2010 en Europe occidentale un « problème Rom »[166] présenté par le politique comme insoluble et mobilisant l'activité administrative et législative. Comme l'a montré Alessandro Simoni, cette (re)naissance du discours du « problème Rom » est induite directement par l'immigration des Roms / Roumains dans des systèmes juridiques relativement stables de traitement administratif (souvent discriminatoire) des Tsiganes déjà présents[167]. Avant d'étudier la dynamique juridique induite par le « problème Rom » en France et en Italie dans la suite de la thèse, il a semblé important, dans une première partie, d'en expliquer le contexte et les racines. En effet la « crise de politique tsigane » identifiable en Italie en 2007- 2008 et en France en 2010 est issue de la tension entre une politique de refus des migrants Roms / Roumains entre 1989 et 2007 et, du fait de l'adhésion de leur pays à l'Union européen, l'accès de ces migrants à un droit fondamental, moderne et d'une importance politique centrale : la liberté de circulation. En d'autres termes, la tension politique centrale déstabilisant les droits italiens et français vient du refus d'une partie de l'opinion, des appareils administratifs et des classes politiques, que des Tsiganes roumains, archétype d'une population dangereuse, puissent librement traverser l'Europe. Ce qui est en cause c'est le sentiment partagé dans les pays d'accueil que la citoyenneté européenne des Roms / Roumains n'est pas méritée, n'a pas de base sociale…

Nous avons choisi de décomposer cette tension à travers ces éléments : d'une part l'immigration des Roms / Roumains et son traitement par les pays d'accueil avant 2007 (Chapitre 1) et l'étude des contours juridiques de la libre circulation, droit découlant du statut

---

166 *La « question Rom » en Europe aujourd'hui enjeux et modalités de la construction de problèmes publics émergents*, Université François-Rabelais de Tours, 24 et 25 mars 2011 et les actes du colloque publié dans un numéro spécial de la revue Etude tsigane : *La " question rom " en Europe aujourd'hui »*, *Etudes Tsiganes* n. 46, 2ème trim. 2012.

167 Simoni A. « At the outer limits of the rule of law: Romanian Roma and their impact on Italian legal culture » papier lu au colloque : *Romani mobilities in Europe : Multidisciplinary perspectives*, Oxford university, 14 et 15 Janvier 2010.

fondamental de citoyen l’Union et de l’ouverture de ce droit à notre public du fait de l’entrée de la Roumanie dans l’Union européenne d’autre part (Chapitre 2).

# Chapitre 1 : Des migrants roms mais surtout roumains

La conception goffamanienne (*labeling theory*) des Roms / Roumains adoptée, place l'analyse sociologique de leur migration à la frontière de plusieurs approches, celle partant d'un fait juridique objectivable : la nationalité Roumaine d'une part, et celle s'appuyant sur l'élément subjectif de l'identité Romani d'autre part. La litterature comptemporaine sur l'immigration des Roms de Roumanie montre qu'elle ne peut pas être, à première vue, dégagée du contexte général des Roumains en Europe occidentale. En effet comme pour l'ensemble de la population roumaine, les raisons économiques sont dominantes dans les déterminants de la migration d'une part et la nationalité roumaine est le caractère qui a l'effet majeur sur le statut dans le pays d'acceuil.

Toutefois l'identité Romani va rattacher ces Roumains à une autre histoire, une autre mémoire des administrations, celle l'immigration en Europe occidentale de Roms de Roumanie depuis la fin du XIXéme. Le caractère Romani de ces migrants est un second déterminant de la migration du fait des discriminations ethniques en Roumanie. Par ailleurs on peut se demander si le caractère Romani des migrants pourrait leur faire bénéficier d'un statut particulier dans les pays d'accueil.

Nous nous emploierons dans ce premier chapitre à montrer que l'immigration des Roms Roumains est d'abord la résultante d'un contexte roumain de forte émigration (Section I), avant de replacer cette immigration dans une histoire plus ancienne de migrations Roms (Section II).

## Section 1 : La Roumanie post-communiste : terre d'émigration

Le contexte politique mais surtout social roumain est le fondement de l'immigration roumaine. La chute du mur ayant entraîné une reconfiguration violente de l'économie et de la société du pays (I), une partie importante de la population active du pays va choisir d'immigrer vers l'occident (II).

### I.- Du communisme à la débrouille

À la fin de l'année 1989, dans la foulée des autres pays d'Europe de l'Est, une insurrection populaire fait chuter le régime, Nicolae Ceausescu et sa femme sont exécutés le 25 décembre. Cette révolution fera environ 1100 morts. Un gouvernement provisoire est mis en place. Le processus de démocratisation et de rapprochement avec l'Ouest s'enclenche, des élections législatives et présidentielles sont organisées en 1990 et voient la victoire de Ion Ilescu, communiste réformateur converti à la social-démocratie. En 1991, la Roumanie adopte une nouvelle Constitution, et organise de nouvelles élections en octobre 1992.

Le début de ces années 1990 est marqué par la montée de l'extrémisme nationaliste (Romania Mare) dans le champ politique et les conflits récurrents dans les relations roumano-hongroises. La population roumaine et notamment les jeunes voient dans l'arrivée du capitalisme l'espoir d'une ascension sociale et l'accès aux biens de consommation occidentaux. La « transition » est pourtant douloureuse. Contrairement à la Pologne ou la Hongrie qui avait vu l'émergence d'une opposition capable avant la chute du mur, la mort de Nicolae Ceausescu laisse un vide politique. Les nouveaux dirigeants ont des difficultés à reprendre la main sur les appareils politiques et économiques. Ion Iliescu est sanctionné aux élections de 1996. Une nouvelle oligarchie s'enrichit du fait des privatisations partielles et des aides extérieures, la corruption ravage l'appareil administratif. Pour la population toutefois, le niveau de vie baisse au cours de cette décennie. Le Produit Intérieur Brut représente, en 2000, 80% de celui de 1989, l'inflation atteint un taux de 45%[168]. Durant cette période sont abandonnés les fermes d'Etat et certains conglomérats industriels, laissant sans emploi un

---

[168] Potot S., *Vivre à l'Est, travailler à l'Ouest: les routes roumaines de l'Europe*, Editions L'Harmattan, 2007. p.14.

prolétariat sous-qualifié. À partir de 2002 le pays va connaître une croissance très importante au point de passer d'un PIB de 37 milliards de dollars en 2000 à 200 milliards de dollars en 2008[169].

Au côté de l'économie centralisée communiste, l'économie informelle donnait à la population la souplesse nécessaire à sa survie, voir à son enrichissement. Cette économie est fondée sur les réseaux sociaux, parfois transnationaux, la capacité à négocier, à saisir les opportunités au jour le jour. Après la révolution, l'économie parallèle prend de l'ampleur, les échanges ont été dynamisés et étendus à toute l'économie roumaine. En 2002 le secteur informel représente la moitié de la consommation des ménages roumains[170]. Jusqu'à peu le salaire moyen ne permettait pas de vivre décemment, et était généralement complété par l'économie parallèle. Comme le note Swanie Potot : *« ces transactions ne sont donc pas l'apanage des mafieux ou des exclus du système ; il s'agit d'un usage courant à l'œuvre dans l'ensemble de la société* ».[171]

Au sein de cette économie informelle, on peut identifier quelques activités ayant une importance particulière dans l'économie roumaine : l'agriculture de subsistance, exercée au coté d'un emploi salarié, le travail salarié au noir, en tant qu'entrepreneur individuel comme garagiste, peintre ou enseignant, enfin le commerce apparaît comme la part importante de l'économie informelle. Il peut s'agir du commerce d'objets volés, de stocks non déclarés, mais également d'objets d'importation. Ce type de négoce directement lié à la mobilité individuelle existait déjà avant la chute du mur, il s'agissait du « commerce de valise » qui consistait à aller chercher sur les marchés étrangers en Turquie, Hongrie et Serbie des objets introuvables sur le marché intérieur. Après la révolution, ce marché s'est largement accru, offrant en pleine récession des années 90 des objets occidentaux, souvent de seconde main à bas prix. Cette structure économique largement fondée sur la « débrouille », la capacité à contourner la régulation étatique et la mise à profit de réseaux internationaux trouvent un

---

169 Voir graphique du PIB Roumain entre 2002 et 2010 accédé sur le site de la banque mondiale, annexe 1.

170 Albu L.-L., Kim B.-Y., and Duchene, G. (2002): « An Attempt to Estimate the Size of Informal Economy Based on Household Behaviour Modelling », in *Romanian Journal of Economic Forecasting*, Vol. 1 (9), Bucharest, 2002.

171 Potot S., *ibid.*, p.17.

prolongement dans les migrations transnationales[172]. On trouve en quelque sorte dans la société roumaine les ressources mises à profit en cours de migration.

## II.- La migration vers l'Ouest

La circulation entre la Roumanie et l'Europe occidentale a des bases culturelles plus lointaines. Enclave latine dans une région slave, l'intérêt de la population roumaine pour l'occident est historique. Au début du siècle, les élites envoyaient leurs enfants faire leurs études à Paris ou à Londres, et le français restait jusqu'à la révolution la première langue étrangère. Les intellectuels roumains ont construit l'image d'une Europe occidentale civilisée en miroir d'un monde slave et surtout balkanique barbare[173].

Ce désir d'Occident s'est politiquement traduit par la volonté d'intégrer les institutions occidentales comme l'Otan et en premier lieu l'Union Européenne. Ce sésame signifiait tant pour les élites politiques que pour une bonne partie de la population la fin des difficultés économiques. Malgré l'enthousiasme de la partie roumaine, l'adhésion n'aura lieu qu'en Janvier 2007. Durant les 17 années qui séparent la révolution de l'adhésion, les migrants roumains ont ouvert les routes, créé les réseaux.

Entre 1990 et 1993, les premières excursions à l'extérieur prennent la forme du commerce des valises avec les pays transfrontaliers, certains tentent leur chance comme demandeurs d'asile, En Allemagne d'abord puis en France en Italie en Angleterre. À ces flux provisoires ayant essentiellement pour but de récupérer quelques ressources via le commerce ou les aides aux demandeurs d'asile[174] s'ajoute l'installation en Allemagne de milliers *d'Aussiedlers*[175] de

---

172 Diminescu D., *Visibles mais peu nombreux : les circulations migratoires roumaines*, Editions MSH, 2003.

173 Voir à ce sujet l'étude paru dans Balkan Neighbours newsletter, 1998/7, cité par Potot S., précité p.19.

174 Comme le note Vincent Maisongrande « *La mise en place de ce système migratoire consistait en un dévoiement du système d'asile allemand qui offrait aux demandeurs une pension mensuelle de 400 marks (une petite fortune en Roumanie), durant la période d'étude de leur dossier, qui pouvait prendre plusieurs mois voire un an. Si la plupart se voyaient en fin de compte déboutés, ils pouvaient toujours tenter de retourner vers un centre de premier accueil pour y déposer une autre demande sous un autre nom, ce qui ne manquait pas de se faire. Certains individus, les plus mobiles, réussiront même à déposer deux demandes à la fois sous deux noms différents, et à toucher deux pensions en même temps, en faisant croire aux autorités allemandes à leur présence effective dans deux foyers d'accueils différents et en se déplaçant constamment entre l'un et l'autre* ». V. Maisongrande, « Migrations Rroms de Roumanie »**,** contribution non publiée lue au colloque : *Dynamiques,*

Transylvanie et du Banat qui auront un rôle important de pionniers pour leurs voisins. Cette période était plus marquée par une circulation qu'une migration au sens strict. Cette circulation est d'ailleurs également importante au sein de la Roumanie. Cette fébrilité de la circulation est vécue par les États d'Europe occidentale comme une invasion de « réfugiés de la faim », qu'il faut enrayer par une politique de barrières. De ce malentendu naît vingt ans d'incompréhension, mais également d'attention particulière pour l'immigration des roumains, discriminatoire par rapport aux autres pays de l'Est.

Entre 1994 et 2002, cette circulation se transforme en immigration de travail, les Roumains fuient le marasme dans lequel est plongé le pays. C'est la « fuite en avant », souvent sous la couverture d'une demande d'asile politique. En face l'Europe se barricade, harmonise sa politique migratoire « forteresse » via les instruments offerts par les accords de Schengen. Les mêmes personnes renouvellent leurs expériences de mobilité modifiant leur migration pendulaire au gré des opportunités économiques, politiques et administratives[176]. Le flux se stabilise en Europe du Nord (France, Allemagne Angleterre) et s'oriente vers les pays méditerranéens (Italie, Espagne). On compte en 2000 environ 87.000 roumains en Allemagne, 52.000 en Italie et 10.000 en France[177].

À partir du premier janvier 2002, les Roumains sont dispensés de visa pour entrer moins de 3 mois dans l'espace Schengen. De nouvelles stratégies migratoires sont mises en place afin de venir faire des « saisons » en Europe occidentale. Ce droit au séjour « touristique » ne permet pas aux travailleurs immigrés de sortir de l'illégalité. Plus flexible que le marché du travail français, l'Italie verra les immigrés roumains, augmenter rapidement pour arriver à 625.000 résidents au 1er janvier 2007, chiffre auquel il faut ajouter les personnes en situation irrégulière. Les Roumains sont la première communauté étrangère en Italie. En France, le nombre de ressortissants roumains ne dépasse 46.000 personnes lors du recensement de 2007,

---

*politiques et expériences du rapport aux « endo-étrangers» en Europe : Rroms, Manouches, Yéniches, Gitans et gens du voyage*, 27-29 avril 2009, Université Victor Segalen – Bordeaux.

175 Les Aussiedlers sont des personnes de culture allemande vivant à l'extérieur des frontières allemandes et bénéficiant d'un droit au retour sur le territoire national.

176 Voir ainsi l'étude de Vincent Maisongrande décrivant le phénomène migratoire du coté des migrants roumains : Maisongrande, V**.** *Les circulations migratoires roumaines en Europe : réseaux sociaux et inscription dans l'espace*, mémoire de Master 2**,** 2008.

177 Pour une étude des migrations roumaines en Europe Occidentale avant 2005 voir Lazaroiu S., Alexandru M., *Controlling exits to gain accession. Romanian migration policy in the making*, CESPI, Roma 2005 accédé le 12 octobre 2011 à http://www.cespi.it/migraction2/PAPERS/mig-romania-2.pdf

nombre marginal au regard d'autres communautés[178]. En France les Roumains sont « *visibles mais peu nombreux* »[179] : ils font l'objet d'un intérêt politique et médiatique spécifique[180], ils sont largement surreprésentés dans le débat public et apparaissent beaucoup plus nombreux.

En 2005, les investissements des Roumains de la diaspora en Roumanie dépassent la part de l'investissement étranger. La même année, les Roumains qui travaillent à l'étranger envoient 4,14 milliards euros en Roumanie. Cette diaspora évaluée en 2007 à 3 millions de personnes en Europe pèse sur la politique interne. Ainsi élu en 2004, le Président Traian Bassescu a remercié les Roumains de la diaspora pour leur vote dans son discours d'investiture. L'image des Roumains de l'extérieur a peu à peu changé de phénomène périphérique un peu honteux, à une partie intégrante de structure sociale et économique.

L'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne 2007 a peu changé le flux vers la France qui reste faible, notamment en raison de la limitation transitoire d'accès au travail ; en Italie la population Roumaine continue à augmenter à rythme important avec environ 1 million de Roumains présents sur le sol italien le 1er janvier 2009 selon la Caritas[181]. Cette estimation est corroborée par L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) qui a recensé le 1er janvier 2011 968576 Roumains résidents sur le territoire[182]. Toutefois l'Italie n'est plus la première destination en termes de flux. En Espagne, les secteurs de la construction et l'agriculture attirent de nombreux travailleurs roumains. Ils sont ainsi passés de 11.000 personnes en 2000 à 800.000 en 2010[183]. Malgré un important fossé en termes de masse migratoire, les migrants roumains vont concentrer tant en Italie qu'en France un discours anti-immigrés. Cette convergence des discours malgré les contextes nationaux différents peut s'expliquer par la renaissance des stéréotypes tsiganes face à cette migration. Il nous semble donc utile de revenir sur ce qui serait spécifique à l'immigration des Roms eu égard notamment aux réponses que l'Italie et la France ont historiquement mises en place.

---

178 Les Suisses sont à la même période 52 000, les Polonais 91 000 et les Italiens 338 000. Source tableau INSEE *: Immigrés selon le sexe, l'âge et le pays de naissance 2007. Insee* accédé le 29 septembre 2011 à http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/france/immigres_etrangers/

179 Diminescu D.,précité.

180 Damiens C., précité.

181 Caritas/migrantes, *immigrazione Dossier Statistico 2009 XIX rapporto*, Idos, 2010, p.33.

182 Données disponibles sur la bases de donnée de l'ISTAT, accédé le 10 octobre 2012 à http://demo.istat.it/str2010/index_e.html

183 « Cum am cucerit Spania în 10 ani », *evz.ro*, 10 août 2010, accédé le 29 septembre 2011 à http://www.evz.ro/detalii/stiri/cum-au-cucerit-romanii-spania-intr-un-deceniu-902761.html

## Section 2 : Les migrations roms vers l'Europe de l'Ouest

Les migrations des Roms / Roumains sont d'abord des migrations roumaines ; toutefois nous avons analysé ce mouvement dans une perspective historique d'immigrations des familles tsiganes de cette région de l'Ouest (I), avant de tenter de voir s'il existe une spécificité ethnique dans les migrations roms contemporaines dans les déterminants de la migration au pays (II) et des prémisses d'une gestion ethnicisée de cette migration par les pays d'accueil (III).

### I.- L'immigration historique 1864-1930

Dans les dernières décennies du XIXème et pendant les premières décennies du XXème siècle entrent en Europe de l'ouest des groupes roms originaires de Roumanie et de régions rattachées à l'Autriche-Hongrie (la Transylvanie et le Banat). Souvent décrits comme nomades, ils circulent en Europe de l'Ouest pendant plusieurs décennies. Ces groupes se sont mis en mouvement au milieu du XIXème. Selon Elena Marushiakova et Vesselin Popov, ce sont quelques groupes nomades (notamment en raison de leurs activités) qui se sont mis en mouvement, tandis que les communautés sédentaires ne se sont pas mises en mouvement[184]. Les nomades représentaient une petite minorité des Roms de Roumanie (environ 1/3). Des facteurs politiques définissent le cadre temporel de ces processus : l'abolition progressive de l'esclavage des Roms de Valachie et Moldavie, entre 1856 et 1864, et le décret du 6 novembre 1865 de l'empereur François-Joseph, qui supprime le contrôle aux frontières de l'Empire des Habsbourg.

Les Roms en provenance des territoires roumains sont en premier lieu repérés dans les Balkans occidentaux. Avant l'émancipation, de nombreuses familles traversaient le Danube et

[184] Marušiakova E., Popov, V., « Les migrations des Roms balkaniques en Europe occidentale : mobilités passées et présentes », trad. Nadège Ragaru, *Balkanologie*, n°. 1, Volume XI Numéro 1-2 (2008).

se réfugiaient en Serbie, mouvement qui va s'accélérer après 1865. Lors du recensement de 1895 en Serbie sur 45.212 Tsiganes, 8.595 parlaient le roumain [185].

À partir de ce premier mouvement, ils vont se répandre par petits groupes dans toute l'Europe de l'Ouest. En Italie, quelques familles sont signalées, les Rudari et les Karavlasi passent mais ne s'installent pas. Quelques familles venant d'autre pays d'Europe de l'Est sont également signalées[186], mais même pris au sens large la présence de « zingari » en provenance de l'Europe de l'Est semble totalement marginale, tant d'un point de vue numérique qu'en termes de visibilité. Les autorités n'ont d'ailleurs que peu d'appétence pour le sujet : invité en Suisse à une conférence internationale sur les « zingari » en 1909, Giovanni Giolitti, ministre de l'Intérieur du Royaume répond que *"che in Italia non abbiamo una classe di persone di nazionalità italiana, che si possa considerare appartenente alla categoria degli Zingari veri e propri. (…). Mancherebbe quindi il presupposto necessario per aderire alla conferenza e infatti le carovane di zingari in confronto delle quali l'autorità di P.S. deve provvedere, secondo la sua competenza sono costituite da stranieri penetrati nel Regno, non ostante la vigilanza esercitata ai confini per respingerli a termine dell'ultima parte dell' art. 92 della vigente legge sulla pubblica sicurezza*." [187]

En France, c'est en 1866 qu'apparaissent les premiers Roms en provenance d'Europe d'Europe centrale et orientale[188]. Les premiers arrivants se disent de Zagreb et ils ont des passeports allemands. D'autres Roms de Transylvanie apparaissent dans leur sillage, tels que les Curara, les Lovara ou les Matchvaya. Ces groupes conservent une mobilité internationale passant de pays en pays. On les retrouve en 1872 dans la « zone » aux portes de Paris : Alain Reyniers émet l'hypothèse que la volonté de migrer en Amérique aurait motivé la migration vers l'Europe occidentale, volonté qui est partagée par beaucoup d'habitants d'Europe centrale. À partir de 1911 les Kalderash roumains commence à arriver en France au cours d'une migration qui deviendra mondiale. Cette arrivée des Roms coïncide avec l'entrée en France d'autres groupes tsiganes comme les Sinti piémontais en provenance d'Italie, les

---

185 Piasere L., « Marco e Martin », *Italia Romani*, vol. 4, 2004, p. 289-308.

186 Ibib.

187 Cité par Illuzzi, J., « *"I bastardi dell'Umanità": Categorization of zingari, 1861-1914* », 2006 , Accédé le 10 octobre 2011 à http://blog.lib.umn.edu/manu0014/gwmh/Illuzzi_GWMH_Paper.doc

188 Reyniers, A., « Les populations tsiganes en France. » *Passerelles*, no. 6 Printemps 1993, p. 15

Manouches et les Yénishes en provenance d'Allemagne, les Gitans Kalé en provenance d'Espagne.

Face à ces Tsiganes, la presse réagit violemment[189]. Cette image négative de dangereux nomades étrangers motive en partie la législation française de 1912. Il semble pourtant que leur nombre et présence soient largement surestimés. Malgré l'intolérance administrative[190] dont elles font l'objet, certaines familles roms sont restées sur le territoire français. Issus de Kalderash roumains passés en Russie et migrants en France à partir de 1911, les Roms de Montreuil sont un emblème de cette migration. Encore présente dans les années 80[191] la communauté kalderash de Montreuil disparaît peu à peu de l'espace visible tant scientifique que médiatique[192].

## II.- Une nouvelle migration

Dans un article d'Études tsiganes de 1993, Alain Reyniers,[193] décrit une « troisième migration » en provenance d'Europe de l'Est datant des années 70 pour la Yougoslavie et 90 pour la Roumanie. En s'attardant sur l'immigration des Tsiganes roumains, l'auteur note « *elle est essentiellement dirigée vers l'Occident, principalement l'Allemagne, via Berlin. Ces Tsiganes invoquent des difficultés économiques et des atteintes répétées à l'égard de leur dignité humaine. Les chiffres parfois avancés pour quantifier cette vague migratoire suggèrent le départ de centaines de milliers d'individus. Qu'en est-il exactement ? Nul ne sait combien tentent une expatriation et échouent, au mieux, dans les camps de réfugiés en*

---

189 Par exemple dans un article « La plaie des campagnes », *le petit journal illustré*, 8 Septembre 1907 nous pouvons lire que « *Les populations des campagnes, et surtout celles des frontières, se plaignent plus que jamais des déprédations que font subir à leurs champs les incursions des Romanichels. L'écho de ces doléances s'est retrouvé, ces jours derniers, dans les voeux des conseils généraux. Une douzaine au moins de nos assemblées départementales ont demandé au gouvernement de prendre des mesures énergiques pour débarrasser nos provinces de ces nomades toujours encombrants et parfois dangereux. Mais comment faire ?... Ces tribus de Bohémiens entrent généralement chez nous par la Belgique, par l'Allemagne ou par la Suisse. La frontière est libre : les Romanichels la franchissent et se répandent dans les départements limitrophes.*

190 Asséo, H., « Pourquoi tant de haine ? L'intolérance administrative à l'égard des Tsiganes de la fin du XIXème siècle à la veille de la deuxième guerre mondiale », *Diaspora* , 10, 2007 . - pp 50-67.

191 Williams, P., *Mariage Tsigane. Une cérémonie de fiançailles chez les Roms de Paris*, L'Harmattan / Selaf. Paris, 1984.

192 Jaulin B., *Les Roms de Montreuil 1945-1975*, Editions Autrement, Paris, 2000.

193 Reyniers A., « La troisième migration », *Etudes Tsiganes* 1/1993.

*Pologne ou en Tchécoslovaquie ».* Après avoir noté que les Tsiganes sont victimes d'un climat violent attisé par l'anti-tsiganisme, l'auteur précise qu'« *à l'examen, il apparaît que l'émigration des Tsiganes roumains est aussi diversifiée que celle des autres Tsiganes des pays de l'Est. Bien qu'elle ait été menée sous la bannière des droits de l'homme, elle est motivée par la quête de ressources économiques. Peu de Tsiganes victimes de pogroms ont quitté la Roumanie ».* Autrement dit, sous couvert de fuir des discriminations, les Roms roumains ont développé des raisons de migrer et des stratégies migratoires proches de celles qui sont décrites pour l'ensemble de la population. Il nous semble ici important de revenir sur les stéréotypes[194] frappant la situation des Roms en Roumanie (A). Ces stéréotypes doivent être confrontés avec les données chiffrées (parcellaires) des flux migratoires (B)

## **A.-** Des voyageurs exclus, retour sur un stéréotype réinventé.

L'immigration récente des Roms / Roumains se confronte à deux images : l'image que l'on se fait en Europe occidentale des Roms en Roumanie soit une minorité juridiquement constituée (1) vivant dans une pauvreté absolue (2) et l'image de Roms migrants pris dans une migration permanente, avatar moderne du nomadisme (3).

### 1. Les droits de la minorité Rom dans la Constitution roumaine

D'après des données officielles du gouvernement roumain, on comptait environ 535.000 Roms lors du recensement de 2002, soit 3% de la population totale. Un document du gouvernement roumain d'août 2008 estimait que les Roms représentaient 5,7% de la population totale, soit approximativement 1,2 million de personnes[195] ; certaines sources[196] estiment qu'ils sont 2,5 millions, soit environ 10% de la population. Le recensement effectué

---

[194] Voir la tribune publiée par Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat aux Affaires européennes « Roms : La liberté de circuler, le devoir d'intégrer », *Le Figaro*, 24 Août 2010, et la réponse de l'ethnologue Martin Olivera : « Roms : la liberté d'en parler, le devoir de s'informer » *LEMONDE.FR*, 20 septembre 2010

[195] *Country Reports on Human Rights Practices for 2009*. 11/03/2010. « Romania ». Département d'État des États-Unis. Washington, DC, accédé le 10 octobre 2011 à http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136053.html

[196] *Report of the High Commission for National Minorities of the Organization for Security and Cooperation in Europe* (1997), accédé le 10 octobre 2011 à http://www.osce.org/odhir/18149.html

en 2011 ne permet pas de combler ce fossé avec les estimations. En effet 619 000 personnes sur 19 042 936 personnes (3,2%) recensées en Roumanie se sont déclarées Rom[197]. Ce fossé va se retrouver dans l'exercice des droits constitutionnellement garantis par la Constitution roumaine contemporaine.

La Constitution de 1991[198] remplace la Constitution communiste de 1965[199] et modifie la conception de la reconnaissance des minorités présentes sur le territoire. Le texte de 1965 protégeait des droits collectifs tandis que le texte de 1991 établit un système individuel de protection des minorités. Dans la tradition politique roumaine la reconnaissance de minorités visait essentiellement les droits politiques de la communauté magyarophone. Le processus d'adhésion dans l'Union européenne a poussé le législateur constitutionnel roumain à réviser fortement sa constitution en 2003[200] sur de nombreux points et notamment la reconnaissance de nouveaux droits aux minorités ethniques[201].

La Constitution roumaine dispose à son article 4 que « *la base de l'Etat est le peuple roumain* », puis à son article 4 paragraphe 2 « *la Roumanie est la patrie commune et indivisible de tous ses citoyens sans discriminations fondées sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le sexe, les convictions politiques, la propriété ou l'origine sociale* ». Après ces dispositions rappelant l'unité de la souveraineté populaire et l'interdiction des discriminations, la Constitution roumaine dispose à son article 6 que « *l'Etat reconnaît et garantit le droit des individus appartenant a des minorités nationales, à la conservation, au développement et à l'expression de leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse* ».

---

197 Données disponibles sur le site du recensement, accédé le 10 octobre 2012 à http://www.recensamantromania.ro

198 La Constitution de 1991 résulte de la chute du régime communiste en décembre 1989, elle fut adoptée par l'assemblée constituante le 21 novembre 1991, a été publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, I-re Partie, no 233 du 21 novembre 1991 et est entrée en vigueur à la suite de son approbation par le référendum national du 8 décembre 1991.

199 La Constitution de 1965 fut adoptée suite à l'arrivée au pouvoir de Nicolae Ceauscu en mars 1965. Elle fut adoptée par la Grande Assemblée nationale, siégeant en assemblée constituante, le 21 août 1965 et publiée le même jour.

200 La Loi de révision de la Constitution de la Roumanie no 429/2003 a été approuvée par le référendum national des 18-19 octobre 2003 et est entrée en vigueur à la date de 29 octobre 200

201 Riedel S., « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'Homme : un enjeu pour l'élargissement », *Politique étrangère*, vol. 67, no. 3, 2002, p. 647–664, accédé le 2à/03/2012 à http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342x_2002_num_67_3_5212.

Cette disposition est saluée comme étant nécessairement favorable aux Roms comme aux autres minorités : *« Le législateur constitutionnel roumain a préféré, dans le présupposé de protection des minorités, une approche positive plutôt que négative : il a consacré un droit à l'identité plutôt qu'un principe de non discrimination qui aurait pu être interprété comme impliquant une simple obligation de ne pas faire. Le droit à l'identité en tant que tel nécessite des mesures positives afin d'assurer l'égalité de traitement d'affirmation de l'identité : les éléments du droit à l'identité traversent ainsi l'application du principe de non discrimination sans modifier l'essence de ce dernier »*[202].

Nous allons retrouver cette conception de l'identité donnant des droits « positifs » dans deux principes inscrits dans la Constitution : le droit à la représentation parlementaire (a) et la protection des droits linguistiques (b).

### a. Le droit à la représentation Parlementaire

Dans le modèle roumain, chaque minorité nationale doit être représentée au Parlement. Les partis vont donc pouvoir présenter des listes ethniques aux élections parlementaires (et locales). Afin de conforter ce droit à la représentation, l'article 62 paragraphe 2 de la Constitution crée une discrimination positive en terme de représentation politique : *les organisations de citoyens voulant participer aux élections nationales et locales qui n'obtiennent pas les suffrages nécessaires pour être représentées au parlement, ont le droit à un siège de député »*. Ce droit à la représentation parlementaire poursuit un double but : d'une part de faire entendre au Parlement les intérêts de chaque minorité, et d'autre part de favoriser l'émergence d'une minorité politiquement organisée. Si ce système a pu, localement en Transylvanie, déboucher sur une démocratie consociative[203] fondée sur les clivages et accords ethniques entre Roumains et Magyarophone, il a échoué à créer un vote et une minorité politique rom.

---

[202] Selejan-Gutan B., Rusu H.: « Are there "underprotected" minorities in Europe? » *WR-Bulletin -. Quarterly on refugee problems* n°2/3/2009.

[203] Njagulov B., "La protection internationale des minorités au XXe siècle : le cas bulgaro-roumain", *New Europe College Regional Program, 2002-2003 and 2003-2004*, New Europe College 2004.

Plusieurs indicateurs montrent cette faiblesse des Roms comme groupe constitué. Tout d'abord le vote ethnique des Roms tous partis confondus représente aujourd'hui 10% de la population officielle rom en Roumanie (environ 60 000 sur 600 000) et est en perte de vitesse constante depuis 1996.

Nombre total des votes obtenus par les associations roms aux élections parlementaires (1990-2008)

| Année électorale | Nombre de votes | Nombre des organisations |
|---|---|---|
| 1990 | 80 418 | 5 |
| 1992 | 116 108 | 4 |
| 1996 | 159 082 | 4 |
| 2000 | 83 957 | 2 |
| 2004 | 71 117 | 2 |
| 2008 | 58 903 | 2 |

Source : bureau national électoral cité par Katerina Karabencheva-Lévy[204]

Au fur et à mesure des années le parti des Roms Pro–Europa a tendance à devenir hégémonique et son député représente la minorité rom au Parlement. Il est élu systématiquement via le siège réservé à la première organisation rom. Toutefois son activité parlementaire est considérée par les observateurs comme minime et inobservée[205].

*Résultats obtenus par le PR Pro Europa en chiffres et pourcentages (élections législatives pour la période 1992 – 2008)*

| Période électorale | Nombre de votes | % | député |
|---|---|---|---|
| 1992-1996 | 52 708 | 0,48 | Madalin Voicu |
| 1996-2000 | 82 195 | 0,67 | Nicolae Paun |
| 2000-2004 | 71 786 | 0,63 | Nicolae Paun |
| 2004-2008 | 56 076 | 0,55 | Nicolae Paun |
| 2008-2012 | 44 648 | 0,63 | Nicolae Paun |

[204] Karabencheva-Lévy K. ' *Politiques publiques à l'égard des minorités ethniques et religieuses après 1989 : étude comparative entre la Roumanie et la Bulgarie*, Thèse de doctorat en Sciences politiques, École normale supérieure de Cachan et Nouvelle université bulgare, 2010 p.471.

[205] Ibid p.475.

Source : bureau national électoral cité par Katerina Karabencheva-Lévy[206]

Les partis roms n'obtiennent guère des meilleurs résultats aux élections locales, ne récupérant ensemble qu'entre 55 000 et 70 000 votes (0,65 et 0,7 %) aux élections locales entre 2004 et 2012.

Nous pouvons donc dire après vingt ans de politique des minorités en Roumanie, que l'approche adoptée par le texte constitutionnel est aujourd'hui un échec dans le cas des Roms. Comme le montrent les indicateurs d'adhésion aux « partis roms », il n'y a pas de minorité rom constituée au sens politique.

### b. Les droits linguistiques.

La définition des minorités étant construite en Roumanie sur le modèle de la protection de la minorité magyarophone, la langue a une place centrale dans la définition même du concept de minorité. La Constitution va donc consacrer les droits linguistiques des minorités : l'article 32 paragraphe 3 garantit le droit à l'instruction dans la langue maternelle de la personne intéressée. Par ailleurs l'article 120 paragraphe 2 garantit le droit à utiliser sa propre langue maternelle devant les autorités administratives et l'article 128 paragraphe 2 garantit le droit d'utiliser sa propre langue maternelle devant les autorités judiciaires. La reconnaissance de ces droits linguistiques adoptée par la Roumanie sous les recommandations du Conseil de l'Europe de l'OSCE et de l'UE serait un modèle à suivre[207]. La langue romani n'a été enseignée qu'à partir de l'année scolaire 2003-2004 dans les écoles élémentaires. Toutefois la langue romani enseignée n'est pas la langue maternelle des intéressés, dans ses variations dialectales et locales[208] mais le romani standardisé, soit une langue épurée et unifiée, fixée au début des années quatre-vingt-dix[209]. Durant l'année scolaire 2002-2003 environ 15 000 élèves ont étudié la langue et/ou l'histoire et les traditions des Roms, en

---

206 Ibid p.465.

207 Vrabié G., " La révision de la Constitution roumaine concernant les langues des minorités nationales : un modale à suivre" dans : Revue internazionale de droit comparé, n°3, juillet-septembre 2005, p.701-714

208 Volle R.-M., "la diffusion de la langue-culture romani standardisée dans les écoles roumaines, Un défi à l'hétérogénéité des pratiques langagières et des positionnements identitaires des Rom", Cairn, n° 143, 2006, p.371-374

209 Courthiade M.,. La langue Romani (Tsigane): Évolution, standardisation, unification, réforme. in Language Reform. History and Future, Vol IV, Fodor, I. & Hagège, C. Hamburg: Helmut Buske Verlag. pp. 87-110.

2007/2008 ce chiffre s'élevé à 26 805. La même année 320 élèves ont étudié intégralement en langue romani.

Au regard de ces deux exemples de la représentation politique et de l'enseignement romani, les droits constitutionnels dont bénéficient la minorité Rom ne semblent pas rencontrer une franche adhésion de ces derniers, L'explication habituellement avancée du manque d'adhésion à la minorité « politique » rom, que se soit via l'auto-déclaration lors des recensements, le vote pour un parti rom ou encore le fait d'envoyer son enfant dans un enseignement en romani consiste à évoquer la peur des discriminations ou encore la: « *honte de la tsiganitude* »[210]. Toutefois cette explication univoque ne semble pas résister localement. Ainsi Martin Olivera[211] note qu' « *On rencontre par ailleurs nombre de Roms jugés traditionnels, et portant ostensiblement leur « tsiganitude » (notamment par leurs vêtements), qui avouent s'être déclarés Roumains ou Hongrois. Il n'y a pas là une honte de l'appartenance communautaire, quotidiennement et publiquement affirmée, mais plutôt l'expression d'une distinction essentielle entre le Nous de la communauté locale et les « autres Ţigani » : ceux, fantasmés, des médias, de la capitale, d'une autre région, etc. Peu importe alors le terme, Romi et Ţsigani renvoient à leurs yeux à une seule et même altérité, abstraite et négative, dont ils n'estiment aucunement faire partie* ».

Et l'auteur de continuer *: « Inversement, des individus que rien ne distingue de leurs voisins non-Roms, parfaitement insérés dans leur environnement, diplômés de la faculté et non-locuteurs du romanès, s'affirment résolument Romi et sont actifs dans des mouvements associatifs et militants sur la question. Selon le contexte local, les intéressés jugent ainsi opportun de se dire ou non Romi, pour des raisons diverses et, parfois, contradictoires. Il est en ce sens difficile d'élaborer un « type » de Roms se déclarant plus volontiers Romi devant un formulaire : la vague distinction entre « traditionnels » et « acculturés » (ou « roumanisés »), fréquemment mobilisée en Roumanie, ne paraît elle-même pas pertinente. Les limites de ce recensement sont dès lors une expression de la diversité des situations locales* ».

---

[210] *« Pour de multiples raisons, beaucoup de Rroms évitent de se déclarer comme tels. […] Beaucoup rechignent à voir souligner une appartenance que par ailleurs ils cherchent à estomper* ». Houliat B. , *Tsiganes en Roumanie*, éditions du Rouergue, 1999, p. 20.

[211] Olivera M., Romanès ou L'intégration traditionnelle des Gabori de Transylvanie, thèse de doctorat, Université Paris-X, Nanterre, 2007

## 2. Pauvres et exclus, une évidence roumaine

À la lecture des articles de presse, comme des rapports internationaux, la situation des Roms de Roumanie est apocalyptique. Une enquête menée par les Nations Unies a conclu qu'environ 70% des Roms Roumains vivaient sous le seuil de pauvreté, que 70% n'avaient pas l'eau courante et que 80% n'avaient pas les moyens de payer des médicaments sur ordonnance[212]. Seulement 27% des Roms auraient un emploi stable, et la moitié de ces emplois correspondraient à des postes d'ouvriers qualifiés. L'Open Society Institute estime également qu'environ 60 % des Roms vivent séparés de la majorité de la population dans des communautés où le logement est en dessous des standards nationaux et sans accès aux services publics de base comme l'école, un système de santé adéquat, l'eau courante, électricité[213].

Ce type d'étude doit être regardé avec circonspection. Dans le contexte de stigmatisation roumaine, le lien entre tzigane et pauvreté est tautologique, ce qui peut biaiser fortement l'étude[214]. Martin Olivera dans son article « la fabrique experte de la question Rom »[215], montre qu'au cours des années 90 s'est construit un discours, plus littéraire que scientifique, dénonçant la "situation dramatique" des Roms en Europe orientale. Ce discours s'écrit autour « *de témoignages d'Occidentaux (re)découvrant les territoires récemment libérés du communisme* »[216]. Dans un deuxième temps, Martin Olivera montre le développement d'un

---

212 « Gypsies in Post-Communist Europe Face Poverty, Discrimination: UN Survey », *AFP*, 2 février 2005.

213 Zoon, I., *On the Margins, Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia*, Open Society Institute, 2001.

214 Cette remarque ne s'applique pas bien sûr qu'aux études effectuées en Roumanie. Ainsi j'ai participé en tant que « fixeur » à une étude menée en Ile-de-France par l'institut Gallup pour le compte de l'Agence européenne aux droits fondamentaux. J'étais chargé de faire rencontrer des familles de Roms / Roumains avec les enquêteurs afin qu'ils répondent à des questionnaires sur leur qualité de vie. Cette étude devait être menée sur 600 personnes, en ne questionnant pas plus d'une personne par foyer. Nous sommes naturellement allés vers les bidonvilles les plus grands, où par définition les conditions de vie sont les plus dures car cela était le meilleur moyen de rencontrer un maximum de personnes en un minimum de temps, et de pouvoir mener l'étude en 10 jours. La proposition d'aller voir des familles de ma connaissance vivant dans des appartements fut refusée car cette démarche n'était pas productive. L'étude conclura probablement que 100% des personnes rencontrées vivent dans des bidonvilles de grande importance et dont les conditions de vie sont très dures ; publiée comme rapport de l'Agence européenne aux droits fondamentaux, elle servira sans contestation à la fabrique experte de la « question Rom ».

215 Olivera M., « La fabrique experte de la question rom. Multiculturalisme et néolibéralisme imbriqués », in *L'exemple des Roms, Les Roms pour l'exemple*, Revue Lignes, n°34, éditions Lignes, Paris, février 2011.

216 Et l'auteur étaye son propos à travers une série de citations : « *Le texte fondateur initiant cette perspective est sans doute Pariah syndrom: an account of gypsy slavery and persecution, de I. Hancock*

nouveau champ « d'expertise » à partir de la fin des 90 qui reste en réalité fortement teinté du stéréotype d'une stigmatisation « totale » des Roms. Ainsi dans son étude, il fait une analyse fine du rapport de la Banque mondiale « *Poverty and ethnicity, a cross-country study of Roma poverty in Central Europe* » (2002)[217] et démontre que l'étude était tautologique, puisqu'elle définit qui est Rom par sa pauvreté et conclut à la pauvreté de ce public. Et l'auteur de conclure qu' « *Autrement dit, les stéréotypes (négatifs ou positifs) ne sont pas une interprétation erronée de la réalité qu'il suffirait de corriger, ils se nourrissent d'une posture a priori, en même temps qu'ils la renforcent, en vase clos* ».

Au delà du regard univoque posé par les experts « roms » des organisations internationales, nous ne nions pas ici les réelles difficultés sociales que peuvent rencontrer localement certaines communautés. Ainsi des études plus fines ont pu montrer la marginalisation subie après 1989 par des groupes identifiés et précis : ainsi le travail de l'ethnologue Thomas Ott pointe la déflagration sociale que fut pour certaines communautés campagnardes des régions de Bihor la fermeture des fermes d'État[218], ou encore la marginalisation subie par les habitants, souvent roms, d'un quartier périphérique de Bucarest et décrite dans la thèse du géographe Samuel Delépine[219].

### 3. Immigration ou mobilité transnationale ?

Les migrations roumaines décrites par Dana Diminescu sous le terme de circulation migratoire[220], se placent dans un changement global du paysage migratoire depuis le début des années 90. Les territoires d'origine et les destinations sont multiples, imbriqués. La mobilité est devenue une composante essentielle de la stratégie des acteurs. Dans ce cadre, les

---

*(Karoma Publishers, 1987). Ce n'est toutefois qu'à partir des années 1990 qu'apparaît un réel champ littéraire consacré à la dénonciation du rejet historique subi par les groupes roms ou tsiganes: cf. par exemple C. Auzias et M. Courtiade, Les Tsiganes ou Le destin sauvage des Roms de l'Est suivi de Le statut des Roms en Europe, Michalon, 1995, ou I. Fonseca, Bury me standing, The Gypsies and their journey, Vintage, 1996. Voir également l'engagement de Günter Grass sur ce sujet au cours des mêmes années* ».

[217] Ce même rapport sera développé et re-publié quelques années plus tard sous le titre *Roma in an expanding Europe, breaking the povery cycle*, Ringold D., Orenstein M.A., Wilkens E., The World Bank, 2005.

[218] Nous renvoyons ici à l'exposition de photographies de Bruno Amsellem, organisée avec le concours de Thomas Ott : *Voyages pendulaires, des Roms au coeur de l'Europe*, Lyon 2010, accédé le 11 octobre 2011 à : http://www.chrd.lyon.fr/chrd/sections/fr/actualites/event?id=759

[219] Delépine S., *Quartiers tsiganes: l'habitat et le logement des Rroms de Roumanie en question*, Editions L'Harmattan, 2007.

[220] Diminescu D., précité.

migrations en provenance des pays d'Europe centrale et orientale sont analysées comme étant modelées par la possibilité de partir mais également de revenir[221]. Ce nouveau modèle contredit l'idée que « *tôt ou tard les migrants finiraient par s'installer dans le pays d'arrivée* » dominante dans la littérature des années 80[222]. Cette stratégie migratoire n'est pas un phénomène propre aux flux intra-européens[223], toutefois les Est-Européens ont trouvé un espace favorable pour mettre en place des stratégies de type circulatoire : il y a un différentiel économique important entre les États, les frontières sont poreuses, et les distances relativement courtes. Comme le note Mirjana Morokvasic-Muller, « *les problématiques longtemps centrales dans la recherche en ce domaine, à savoir l'intégration ou le retour s'avèrent d'une pertinence marginale »*[224]. Le modèle est plus proche de celui pendulaire des travailleurs frontaliers. Les migrants tentent d'améliorer leur niveau de vie sans rompre leurs liens familiaux et culturels[225]. S'installer définitivement en France ou en Italie n'est pas nécessairement attrayant au regard du coût de la vie et des conditions de vie, une saison à l'Ouest permet au contraire de vivre confortablement au pays. Cette stratégie joue sur la différence de niveau de vie entre ici et là-bas. Le type d'activité économique exercé est par définition précaire puisqu'il est entrecoupé de retours : travail saisonnier, économie de bazar, récupération en tout genre, glanage des aides ponctuelles, la mobilité donne de la valeur ajoutée aux activités économiques. Elle incite également les migrants à dépenser le moins possible lors de leur séjour à l'Ouest.

*On est arrivé en 2002 ; en lavant les voitures je me faisais 100 euros par jour ! et comme je travaille tous les jours cela fait de l'argent! Maintenant, quand j'ai 20 euros je suis content.*

*Si tu gagnais bien ta vie pourquoi restais-tu vivre sur le bidonville ?*

*La vie ici : ce n'est pas important !*[226]

---

221 Morokvašić M. (dir), *Migrants: les nouvelles mobilités en Europe*, Editions L'Harmattan, 1996.

222 Castles S., Booth H., et Wallace T., *Here for good: Western Europe's new ethnic minorities* (Pluto Press, London, 1984).

223 Tarrius A., *Les fourmis d'Europe. Migrants riches, migrants pauvres et nouvelles villes internationales*, Paris, Harmattan, 1992 ; Peraldi M., « Portraits d'entrepreneurs », in *Ces quartiers dont on parle* (collectif), La tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1997.

224 Morokvašić M. précité p.20

225 Bucur R., E., « Les ruptures, un des dangers de la migration », *Pandora: revue d'etudes hispaniques*, no. 6, 2006, p. 229-237, accédé le 12 october 2011, à http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2569459.

226 Entretien individuel, 25 mai 2009, Bordeaux.

Dans le même ordre d'idées, l'ethnologue Norah Benarrosh-Orsoni note que « *L'ethnographie prolongée à Montreuil, les deux séjours dans les villages d'origine de ces familles et la courte enquête à Saint-Maur ont mis en évidence l'omniprésence, dans les discours et les préoccupations matérielles des individus, de leurs projets immobiliers dans le village d'origine. Ces projets sont partagés par tous les migrants roms, mais également par les migrants est-européens qui y consacrent la majeure partie de leurs gains. A la différence près que les migrants européens (qu'ils partent seuls ou en famille) qui travaillent régulièrement s'assurent un revenu fixe pendant plusieurs mois d'affilée, comme le montre Potot (2005). Les gains de la migration sont alors souvent dépensés avant même leur retour, pour assurer la scolarisation des enfants et la construction des fameuses maisons villageoises* »[227].

Cette mobilité est également déterminée par une adaptation à des facteurs non économiques. Certaines familles peuvent faire des aller-retours en cas de grave problème de santé afin de jouir d'un système de santé plus performant ; dans le sens inverse, les facteurs juridiques peuvent motiver un retour provisoire afin de ne pas dépasser trois mois de séjour, obtenir une aide au retour ou encore faire viser une mesure d'éloignement. Ces migrants sont au coeur des transformations qui marquent la Roumanie. On voit surgir à l'Ouest une économie informelle « roumaine » fondée sur des solidarités précaires et changeantes qui prennent forme à travers un réseau à la fois familial local et international. Dans sa monographie reconstituant les mobilités d'une famille roumaine les vingt dernières années, Vincent Maisongrande[228] montre comment le choix des destinations (Allemagne puis la France et l'Espagne) est motivé par des rencontres faites au hasard d'un marché en Roumanie, d'une proposition de travail salarié, d'amitiés. Cette capacité à saisir les opportunités permet la survie des personnes, parfois une amélioration de la qualité de vie et dans certains cas assure l'accumulaton de capital. Elle permet également une certaine indépendance financière, "la mise en route" serait une sorte de mise à son compte, contournant une mobilité sociale bloquée suite aux restructurations dans les industries roumaines. Les stratégies migratoires des familles vont diverger. Certaines vont s'installer dans la mobilité, déménageant au gré des nécessités et des opportunités. Toutefois,

---

[227] Benarrosh-Orsoni N., « Stratégies économiques et familiales dans la migration entre la Roumanie et la France », contribution non publiée à la table ronde *Au-delà des migrations de travail. Les réseaux de migration et les espoirs d'ascension sociale*, FMSH 27-28 mai 2010.

[228] Maisongrande, V., *Les circulations migratoires roumaines en Europe : réseaux sociaux et inscription dans l'espace*, mémoire de MasterII, Université de Poitiers 2008.

la plupart des familles vont s'installer dans des allers-retours au pays alignés sur les vacances scolaires et s'installent peu à peu pour de bon ; le retour définitif à la maison au pays devenant peu à peu un but mythologique[229].

## B.- Des demandeurs d'asile aux touristes

Dans un premier temps les Roms/ Roumains vont circuler sous couvert d'une demande d'asile (1.) Après 2002 ils vont profiter de la libéralisation de la circulation touristique pour migrer (2).

### 1. L'asile au noir[230]

En 1993, deux flux peuvent être identifiés : de la Transylvanie à l'Allemagne, via Berlin ; la seconde du Banat (Timisoara et Severin) à l'Italie, la France, la Belgique et l'Espagne, via l'Autriche et la plaque tournante de Vienne. L'Allemagne est de loin le premier pays de destination, les Roms de Roumanie désireux de passer légalement ou, plus souvent, illégalement à l'Ouest s'entassent en Pologne avant de passer en Allemagne. On estime leur nombre entre 50.000 et 100.000, parfois plus encore. En août 1992, les agences de presse internationales annoncent que 200.000 citoyens roumains, principalement des Roms, seraient concentrés autour de la rivière Oder et chercheraient à franchir illégalement la frontière avec l'Allemagne[231]. L'Allemagne et la Roumanie signent un accord organisant le rapatriement des citoyens ayant séjourné illégalement dans l'un des deux pays. À la fin de l'année 1992, on estime à 130.000 environ le nombre de citoyens roumains, rapatriés après avoir séjourné

---

229 Benarrosh-Orsoni N., « Stratégies économiques et projets d'ancrage résidentiel dans les villages d'origine : l'exemple des Roms roumains de Montreuil » contribution non publiée : Atelier Urba-Rom : *Pratiques et stratégies économiques des migrants roms en Europe occidentale, 13 décembre 2010.*

230 Brachet O., « L'impossible organigramme de l'asile en France : le développement de l'asile au noir », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 1997, n°13, pp. 153-169.

231 Marušiakova E. et Popov V., "Les migrations des Roms balkaniques en Europe occidentale : mobilités passées et présentes," trad. Nadège Ragaru, *Balkanologie*, n°. 1, Volume XI Numéro 1-2 (Décembre 31, 2008), http://balkanologie.revues.org/index972.html.

illégalement en Allemagne ou avoir essayé d'obtenir l'asile politique. Le dernier vol a lieu en août 1993. Le traitement médiatique de l'époque laisse à penser qu'il s'agissait essentiellement de « Zigeuner »[232]. Aucune étude ne confirme ou n'infirme cette thèse.

À la périphérie de ce flux, quelques centaines de Roms / Roumains immigrent dans les pays latins. En Italie, la situation des Roms en provenance de Roumanie est confuse. Dans les années 70 et 80, de nombreux Yougoslaves sont venus travailler en Europe occidentale : en Allemagne en France et également en Italie, dont la proximité géographique et les liens historiques ont favorisé une immigration de travail, faite d'abord d'allers-retours, puis d'installations plus pérennes. De nombreux Roms yougoslaves furent intégrés à ce processus sans qu'ils soient l'objet d'une politique ou d'un traitement spécifique. Lors de la déflagration de l'État yougoslave, des travailleurs mobiles mais également leurs amis, leurs voisins se réfugièrent en Italie où ils avaient des réseaux communautaires. En Italie, les pouvoirs publics furent convaincus que le caractère très spécifique de ces communautés rendait nécessaire un traitement particulier, elles furent exemptées des programmes d'intégration, déclarées « nomades », et logées dans des « campo nomadi » tout en n'accédant pas au droit commun du fait des refus communaux d'admettre leur « residenza ». Ces communautés étaient sédentaires et bien intégrées au tissu social yougoslave, leurs enfants ont grandi en Italie avec un horizon social limité au camp. Cette politique fut désastreuse et comme le note Marušiakova et Popov « *Nous avons peut-être la le cas le plus saisissant de désocialisation de masse menée en Europe au cours des dernière décades, et il sera difficile d'en infléchir les résultats »*[233]. Cette situation a tendu l'opinion publique italienne et contribué au développement d'un sentiment d'anti-tsiganisme très fort. C'est dans ce contexte que sont arrivés les Roms / Roumains dans le sillage des autres migrants roumains[234].

Nous ne trouvons au cours des années quatre-vingt-dix que très peu de références à une présence de Roms de nationalité roumaine en Italie. Nous pouvons citer un groupe demandant

---

232 La Couverture du numéro de l'hebdomadaire allemand Der Spiegel daté du 3 septembre 1990 titrait : « Asyl in Deutschland? Die Zigeuner »

233 Marušiakova E. et Popov V., précité.

234 Simoni A., « At the outer limits of the rule of law: Romanian Roma and their impact on Italian legal culture », contribution lue au colloque *Romanies mobilities in Europe : Multidiscplinary perspectives*, Oxford Janvier 2010.

l'asile à Turin en 1997 et provenant de la région de Ialomita[235]. Nous avons mention d'une communauté en provenance de Craiova et arrivé à Milan au début des 1990 et qui s'installe au campo nomadi «Garibaldi» de Milan, d'où ils seront transférés en 1996 au bidonville de Via Barzaghi[236].

En France, nous disposons d'un petit peu plus d'éléments. Sur les 3312 Roumains recensés en 1990 en France comme demandeurs d'asile environ 500 seraient roms. Quelques centaines de personnes vivent à Roubaix, une cinquantaine d'autres s'installent à Toulouse, à Nanterre un campement de fortune accueille entre 800 et 1000 personnes[237]. La plupart de Roms présents en France ces premières années de la décennie quatre-vingt-dix viennent du département de Timis. Jusqu'en 1994, ces derniers vont déposer des demandes d'asile conventionnel. Cette demande ouvre droit à une allocation d'insertion (d'environ 2500 Francs) et souvent à un logement. Le droit d'asile est utilisé comme une « source de migration alternative »[238] par les Roumains qui représentent en 1994 15% des 26.000 demandes d'Asile déposées à l'OFPRA[239]. À partir de 1995 le dépôt des demandes d'asile devient plus malaisé pour les ressortissants roumains. En 1994, la Roumanie signe la convention de Genève et les autorités françaises vont s'appuyer sur la démocratisation de la Roumanie pour examiner sommairement les demandes. En cas de changements fondamentaux dans le régime politique d'un pays, les ressortissants de ce pays peuvent ne plus se voir renouveler leur certificat de réfugié, en application de la " clause de cessation " de la Convention de Genève[240]. En juin 1995, L'O.F.P.R.A. invoquera cette clause pour la Roumanie alors que le H.C.R. demandait

---

235 Des données brèves sont disponibles d'un rapport d'une coordination interassociative de Turin Rete d'urgenza, « I Rom della Romania: un problema umanitario » 1998 accédé le 12 octobre 2011 à http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1998/luglio/rom.html

236 Bottaro M., *Cronaca di uno sgombero annunciato*, 2001, manuscript.

237 Il est intéressant dans le cadre de la continuité de la mémoire administrative des « problèmes » et « solutions » de noter que Claude Guéant était secrétaire général de la préfecture des Hauts-de-Seine de 1986 à août 1991. Il eut à ce titre à gérer le « *campement des tziganes* » de Nanterre. En suivant l'histoire de la famille Boti ayant vécu sur le bidonville à cette époque et toujours présente en France nous retrouvons les jalons de la carrière future de Claude Guéant : Madame Boti fut incriminée pour mendicité en 2003 suite aux lois impulsées par le ministère de l'Intérieur dont il est le secrétaire général, et ses neveux furent évacués en juillet 2010 suite au discours de Grenoble dont il fut l'un des principaux artisans.

238 Diminescu D., *Visibles mais peu nombreux*, précité, p. 14.

239 Tinguy (de) A. « Le départ des cerveaux de la CEI en France : Fuite ou Mobilité? » in Morokvašić(dir.) M., *Migrants: les nouvelles mobilités en Europe*, Editions L'Harmattan, 1996. p.276.

240, Audition par la Commission parlementaire d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France, janvier 1996. Cité par Ceyhan A. et Tsoukala A., *Contrôles : frontières-identités: les enjeux autour de l'immigration et de l'asile*, Editions L'Harmattan, 1997. P.181

qu'elle ne soit pas invoquée avant que « *certains aspects restrictifs de la législation et la pratique, notamment sur les droits de quelques minorités et groupes sociaux, ne puissent être modifiés permettant aux groupes de bénéficier de leurs droits sans discrimination ou entrave* ». En outre, l'O.F.P.R.A. précisait que « *les demandes d'admission au statut ne peuvent, désormais, être accueillies favorablement* » qu'en cas de « *circonstances exceptionnelles* ». Cette affirmation laissait entendre que les Roumains arrivant après cette décision n'ont pratiquement aucun droit à un examen attentif.

À partir de 1995 sont signalées plusieurs centaines de personnes provenant de Craïova et faisant des demandes d'asile à Lyon. Cette arrivée de quelques centaines de Roms / Roumains à Lyon, permet au Comité Rhodanien d'Accueil des Réfugiés et de Défense du Droit d'Asile de faire pression sur les pouvoirs publics afin d'obtenir l'ouverture de place d'hébergements et sort politiquement renforcé de cet épisode[241]. Deux ans plus tard, l'association participe à l'inverse au rapatriement « volontaire » en Roumanie, en dénonçant la « crise du système Schengen »[242] et le dévoiement de la procédure de demande d'asile. En effet au cours des années 1996-1997 l'image des Tziganes roumains va changer, notamment dans le milieu associatif pour apparaître comme des « faux demandeurs d'asile ». Au cours des années 1996 et 1997, la France a reconnu le statut de réfugié à quelques 70 des 9.175 Roumains qui en ont fait la demande, soit un taux de reconnaissance de 0,8% en moyenne[243]. Malgré ces taux de reconnaissance très faibles, les demandeurs d'asile roumains restent nombreux et représentent en 1996 et 1997 un quart des demandes d'asile[244]. À partir de 1998, l'asile conventionnel est définitivement fermé aux Roumains qui vont sans beaucoup de succès se reporter sur l'asile territorial.

### 2. La circulation touristique : un pied dans l'Europe

---

[241] Gachet A., *Accueillir les personnes ou réguler les flux*, Migrations Société,Vol.11, n°63, 1999 p. 109-116

[242] Brachet O., *Les Roms de retour à Lyon : remarques sans détours*, Echanges santé-social, n°91, septembre 1998, p. 61-63

[243] Communiqué du GISTI du 13 Juillet 1998 : « Qu'importent les persécutions pourvu qu'on maîtrise les flux migratoires ».

[244] « *En France, sur 100 demandes d'asile politique, un quart viennent de Roumains* », déclarations de Pierre Menat, ambassadeur de France en Roumanie. 6 juillet 1998.

Beaucoup de Roms / Roumains interrogés au cours de cette étude sont entrés pour la première fois en France et en Italie entre 2002 et 2007. En effet le Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001[245] propose à son article 8 d'inclure la Roumanie dans les pays dont les ressortissants sont dispensés d'obligation de visa pour circuler dans l'espace Schengen après feu vert du Conseil européen sur rapport de la Commission. L'Union Européenne conditionne ce feu vert à une série d'améliorations en matière de contrôle des frontières et de la circulation de ses ressortissants[246]. Les autorités Roumaines vont se conformer à leurs obligations et le 1er janvier 2002 l'obligation de visa C est levée pour les ressortissants roumains. Dispensés de visa C les ressortissants roumains peuvent circuler comme « touristes » dans l'espace Schengen pendant trois mois s'ils sont munis d'un document de voyage en cours de validité, justifient de l'objet et des conditions de leur séjour, ainsi que de ressources suffisantes pour circuler dans l'espace Schengen, ne sont pas signalés aux fins de non admission dans le Système d'information Schengen (SIS) et ne constituent pas une menace à l'ordre public. Ces conditions sont décrites dans les règles de circulation de la Convention de Schengen (article 2, renvoyant à l'article 5), codifiées par la suite dans le Code Schengen des frontières.

Ne pouvant légalement s'installer sur le territoire aisément, beaucoup de Roms / Roumains vont s'installer dans des allers-retours entre la Roumanie et l'Europe de l'Ouest. Les déterminations sociologiques de l'aspect pendulaire de la migration étant renforcées par la volonté des personnes de rester dans la légalité. Ce désir de légalité est motivé prosaïquement par la nécessité « *de rester propre dans l'ordinateur* »[247] afin de pouvoir continuer les allers-retours.

En France, aux pionniers du Banat se sont ajoutés, au cours des années quatre-vingts dix, différents groupes de Roms provenant de plusieurs régions : Arad, à l'ouest de la Roumanie, Cluj en Transylvanie, Craiova au Sud, ainsi qu'une communauté d'une banlieue de Bucarest[248]. Le collectif Romeurope[249] comptait au début des années 2000 environ 6.000 à

---

245 Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, du 15 mars 2001, JO L 81 du 21 mars 2001, p. 1).

246 Commission des Communautés européennes, « Exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants roumains », *Cultures & Conflits*, no. 50, 2003, (La mise à l'écart des étrangers. (2/2)), p. 127-142, accédé le 9 novembre 2011, à http://conflits.revues.org/index946.html.

247 Diminescu D., Stratégies roumaines, Plein droit n° 55, décembre 2002

248 Ibid.

10.000 Roms migrants (essentiellement roumains). Le même collectif compte aujourd'hui 15.000 personnes roms en situation de grande précarité. Les principaux foyers d'installation de ces populations sont l'Ile-de-France (environ 5000 personnes, dont une grande partie se situe en Seine-Saint-Denis), Marseille (de 1500 à 2000 personnes), l'agglomération nantaise (environ 1300 à 1500 personnes), la métropole lilloise (environ 1000 personnes), l'agglomération lyonnaise (environ 600 personnes), l'agglomération bordelaise (500 à 700 personnes), et l'agglomération toulousaine[250].

Il nous faut toutefois revenir sur la construction de ce chiffre de 10.000 puis 15.000 Roms migrants que nous retrouvons souvent. Les acteurs associatifs et institutionnels mènent une action spécifique envers des populations que nous pourrions définir comme « *populations étrangères originaires des PECO connaissant une situation de vie et d'habitat précaire et se définissant habituellement comme Roms ou Tsiganes* ». Coincés entre une définition large et floue du terme *Rom* et leur action de terrain, ces acteurs ont, par raccourci, inventé la catégorie de travail de « Rrom migrant ». Cette dernière catégorie est, pour résumer, le fruit d'un compromis entre les aspirations identitaires d'une minorité hétérogène et une réalité sociale : l'immigration de populations ethniquement définies comme Rroms depuis les Balkans vers l'Europe occidentale. Le terme de « Rrom migrant »[251] s'est autonomisé de sa définition initiale. Issue du travail social, l'expression ne recouvre et ne compte que les individus faisant ou devant faire l'objet d'une action sociale. En effet, les Rroms étrangers socialement intégrés ne sont pas perçus par les acteurs institutionnels comme des «Rroms migrants » mais comme des ex-Yougoslaves apatrides, des Albanais, des Roumains. On ne se réfère plus ici à un trait ethnique mais à la nationalité actuelle ou passée. L'expression, en renvoyant uniquement à des individus en situation de précarité, laisse finalement à penser que tous les immigrés roms sont pauvres. Le fait ethnique se rattache comme nécessairement à la condition sociale défavorisée. C'est un effet performatif de la catégorie de travail.

---

[249] Romeurope est le nom d'un collectif d'associations impulsé par Médecins du monde. Les chiffres que propose ce collectif sont évalués "à la louche" par agglomérat des populations recensées par les différentes associations sur le terrain. Bien que peu scientifiques ces chiffres semblent corroborer les informations de la police.

[250] CNDH Romeurope, rapport annuel 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France.

[251] Dacheux J. D., « Les Rroms migrants n'existent pas », 2008 accédé le 12 ctobre 2011 à http://www.romanitude.fr/IMG/pdf/Il_n_est_pas_de_Rrom-migrants.pdf

À partir des années 2000 de nombreux témoignages existent sur la présence de Roms en provenance de Roumanie[252] . Suivant théoriquement la courbe de l'immigration roumaine en Italie, la présence des Roms / Roumains va rapidement augmenter au cours des années 2000. La présence des Roms Roumains a pu être estimée à 50.000 personnes[253], mais la construction de ce chiffre pose un problème ; en effet, il est une simple extrapolation statistique de la présence Rom en Roumanie rapportée à la population roumaine en Italie. En réalité il n'existe aucune donnée fiable, ainsi dans son rapport à l'OSCE *the 'latest' public enemy: romanian roma, in Italy* Nando Sigona note le désarroi des autorités publiques **«** *The lack of reliable data on the presence of Romanian Roma in Italy was confirmed by two of our interviewees, respectively civil servants at the Italian Ministry of Interior and at the Department for Equal Opportunities. They both stressed the difficulties of governing a migration whose demographic dimensions are largely unknown, or only known through the filter of distorted public perception* »[254].

Le recensement (nous y reviendrons) sur les 'campi nomadi' du Lazio, de la Lombardie et de la Campanie, trois régions où se concentrent la majorité des « campi nomadi », a permis au ministre de l'Intérieur d'identifier 167 « campi nomadi » dans lesquels vivent 12.346 personnes en octobre 2008 toutes nationalités confondues. Afin de justifier ce chiffre étonnamment bas au regard de la campagne de politique qu'avait menée son parti politique, le ministre de l'Intérieur Maroni déclara qu' «*Almeno altrettanti nomadi rispetto a quelli censiti, circa 12.000, si sono allontanati dai campi dall'inizio di giugno*». Ajoutant dans la même déclaration que ce sont essentiellement les « nomadi romeni » qui sont partis vers la France, l'Espagne et la Suisse. Pourtant cet ordre de grandeur semble en adéquation avec les 18.125

---

252 « *Un piazzale per casa. Gli invisibili di Roma »,* Il Manifesto, 30 Luglio 2003 ou le film documentaire Elisa Mereghetti "*La colonna senza fine" L'odissea dei rom rumeni di Craiova a Bologna, dal 2002 ai giorni nostri*, Italia, 2008 qui s'ouvre sur une évacuation à Bologne le 19 septembre 2002.

253 Motta F. et Geraci S., « Rom e Sinti a Roma: un'emergenza sempre rinnovata », in Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Terzo Rapporto,* IDOS, 2007, p.289.

254 **Traduction :** « Le manque de données utilisables sur la présence des Roms roumains en Italie fut confirmé par deux de nos interviewés, respectivement fonctionaires au ministère italien de l'Intérieur et au département pour l'Egalité des chances. Ils se plaignirent tous deux des difficultés de gérer une migration dont les dimensions démographiques sont largement inconnues , ou uniquement connues à travers le filtre déformant de l'opinion publique ».

Roms étrangers vivant dans des « campi nomadi » proposé par Lorenzo Monasta en 2001[255] dont 9.844 pour les trois régions concernées. Dans cette étude, plus fine que celle proposée par le ministère de l'Intérieur, l'auteur compte 1591 Roms de nationalité roumaine sur l'ensemble du territoire italien, leur nombre a certainement augmenté, mais pas dans les proportions fantasmées durant le printemps 2008. Comme dans le cas français, ne sont comptabilisés ici que les « Roms de l'action publique », il est évident que sur le petit million de ressortissants roumains habitant en Italie certains peuvent être rattachés d'une façon ou d'une autre à une « ethnicité » rom, mais ne vivant pas dans une situation précaire ils ne seront pas identifiés en tant que tel par l'administration et les associations.

## III.- **Les prémisses de la renaissance de la politique Tsigane**

L'arrivée de ces Roms /Roumains va toutefois se confronter à la volonté des États, tant de la part de la Roumanie que de la France. Les 30 et 31 août 2002, soit neuf mois après l'exemption de l'obligation de Visa de court séjour, le ministre de l'Intérieur français Nicolas Sarkozy se rend à Bucarest[256]. Cette visite a pour but de préparer les accords policiers franco-roumains prévoyant la coopération entre les polices des deux pays, la formation de la police roumaine par la police française, notamment pour le contrôle aux frontières, des policiers français en poste en permanence à Bucarest et vice-versa. Le premier ministre roumain va surtout s'engager à confisquer les passeports des Roumains réadmis ou ayant tenté de franchir illégalement la frontière. Cette confiscation des passeports sera utilisée à grande échelle par les autorités roumaines et se couplera par une vision très restrictive de la circulation touristique de la part des autorités françaises. Nous voyons ici les prémisses de la renaissance de ce que Henriette Asséo nomme la « politique Tsigane »[257] soit la conjonction d'une *haute politique* ( déplacement du ministre en personne) et de la volonté administrative d'observation et de maintien du *tsigane aux frontières*. Les prémisses de ce renouveau dont nous allons voir la pleine mesure à partir de 2007 se trouvent dans la politique de « lutte contre les faux

---

255 Monasta, L. "Note sulla mappatura degli insediamenti rom stranieri presenti in Italia" *Italia Romaní* Volume 4. (2004). pp. 3-16

256 « M. Sarkozy teste en Roumanie sa nouvelle politique de l'immigration », *Le Monde*, 2 septembre 2002.

257 L'expression est notamment utilisée et explicitée dans Huonker, T., et Regula L., *Roms, Sintis et Yéniches: La « politique tsigane » suisse à l'époque du national-socialisme*. Page Deux, 2009.

touristes Schengen (roumains) entre 2002 -2007 (A) . Toutefois l'Etat de Droit a évolué depuis la première politique tsigane de 1912, et le traitement de la mobilité rom se confronte à deux protections fondamentales : l'interdiction des expulsions collectives d'une part (B) et l'interdiction de la discrimination sur base ethnique ou raciale, reélle ou supposée (C).

## **A.-** La lutte contre les « faux touristes »[258].

À partir de 2002 les Roms / Roumains vont user de la circulation touristique dans l'espace Schengen afin de conquérir de nouveaux espaces de migration. Cette conquête va se faire contre la volonté des Etats. La Roumanie va tenter de confisquer les passeports (1) tandis que la France va mettre sur pied un retour expéditif des « faux touristes » (2).

### 1. De la confiscation des passeports

Les pays d'Europe de l'Ouest ont conditionné leur soutien politique à la Roumanie au contrôle de son émigration. Ainsi dès 1997, les ressortissants roumains arrêtés lorsqu'ils tentaient d'immigrer clandestinement vers les États membres ou reconduits en Roumanie pouvaient se voir infliger par la Direction générale des passeports roumaine une suspension du droit d'utiliser leur passeport pour une période de 3 à 12 mois au titre de l'ordonnance n° 65/1997[259]. Cette mesure est automatiquement utilisée en cas de rapatriement de ressortissants roumains expulsés d'un pays étranger. Le fait d'entrer dans le pays ou de le quitter en franchissant la frontière de manière irrégulière est considéré comme une infraction punie d'une peine d'emprisonnement de 3 mois à 2 ans. D'après la Commission, entre 1998 et

---

[258] En octobre 2011 alors que j'accompagnais un jeune homme rom en préfecture de Bobigny suite à une injonction de régularisation du Tribunal administratif de Montreuil, l'agent du service du contentieux qui nous reçoit en rendez-vous, consulte la fiche AGDREF et s'exclame : « *Tiens un faux touriste, cela faisait longtemps* ». Il nous montre l'écran de son ordinateur et sur la fiche il est fait mention de « faux touriste ». L'agent nous explique que cette mention se trouve sur la fiche des Roumains éloignés avant 2007 sur la base d'absence de ressources. Mais « *tout cela c'est de l'histoire ancienne* ».

[259] Ordonanta Guvernului nr. 65/1997 privind regimul pasapoartelor in Romania, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 226 din 30 august 1997, aprobata cu modificari prin Legea nr. 216/1998, cu modificarile si completarile ulterioare.

février 2001, le droit d'utiliser un passeport roumain a été suspendu pour 59.602 Roumains, renvoyés dans leur pays sur la base d'accords de réadmission[260].

Sous la pression de l'Union européenne, la Roumanie va renforcer ces dispositions une première fois par le décret d'urgence n°112 du 30 août 2001[261] ratifié par la loi n° 252/2002[262]. Cette loi reprend les termes de la loi de 1998 mais renforce considérablement la sanction puisqu'elle permet aux autorités de suspendre le droit d'obtention d'un passeport pendant une période de 5 ans. Cette loi va être très largement utilisée par la Direction générale des passeports contre toute personne ayant été expulsée d'un autre Etat[263]. Selon une déclaration faite par la police frontalière de Roumanie le 25 juillet 2003, 9.000 Roumains au total ont vu leur passeport confisqué après avoir été expulsés de pays de l'Europe occidentale[264]. En Janvier 2006, 67.000 ressortissants Roumains étaient interdits de passeport[265].

Le gouvernement va modifier de nouveau ces dispositions en 2005 par la loi n° 248/2005[266]. Cette loi transforme la confiscation du passeport en une interdiction de voyager pendant une période de trois ans maximum[267]. Par ailleurs, cette interdiction de voyage est décidée uniquement par l'autorité judiciaire. La mesure est accueillie par les médias comme un assouplissement gagné grâce à la perspective de l'entrée dans l'Union Européenne et la fin de la soumission du gouvernement roumain à l'Europe de l'ouest sur les questions d'émigration.

---

260 Commission des communautés européennes, « Exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants roumains » précité.

261 Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 112 din 30 august 2001 privind sanctionarea unor fapte savarsite in afara teritoriului tarii de cetateni romani sau de persoane fara cetatenie domiciliate in Romania, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 549 din 3 septembrie 2001.

262 Legea nr 252/2002 pentru aprobarea Ordonantei de urgenta a Guvernului nr. 112/2001 privind sanctionarea unor fapte savarsite in afara teritoriului tarii de cetateni romani sau de persoane fara cetatenie domiciliate in Romania Publicat in Monitorul Oficial 307 din 9 mai 2002 (M. Of. 307/2002)

263 Une étude plus complète des sources sur ce thème fut publié par l'Immigration and Refugee Board of Canada : Immigration and Refugee Board of Canada, *Roumanie : mise en application du décret d'urgence no 112 du 30 août 2001; condamnations et sanctions infligées par les autorités; conséquences sur les citoyens roumains à l'étranger* , 17 October 2003, ROM42116.EF , accédé le 28 septembre 2011 à http://www.unhcr.org/refworld/docid/403dd26bc.html.

264 « More than 9,000 Romanians Lost Right to Travel for Five Years ». *Migration News Sheet*. Août 2003., and. « Switzerland: Influx of Romanian Asylum Seekers Appears to Have Ended ». *Migration News Sheet* , Novembre 2002.

265 « Capsunari, va ordon, treceti granita! » Curierul national, 28 janvier 2006

266 legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulatii a cetatenilor romani in strainatate, , Monitorul Oficial, Partea I nr. 682 din 29/07/2005.

267 Creţu D., « La restriction du droit à la libre circulation des citoyens roumains dans les états de l'Union européenne », *Acta Universitatis Danubius. Juridica*, Vol 3, No 1 (2007) accédé le 10/11/2011 à w*ww.juridica-danubius.ro/continut/arhiva/A57.pdf.*

Notons qu'à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi 248/2005 le 29 janvier 2006, les 67.000 personnes dont le droit au passeport fut suspendu ont récupéré la possibilité de voyager[268].

La loi 248/2005 va rester en vigueur après l'entrée de la Roumanie dans l'Union Européenne. Toutefois ces dispositions vont être largement affaiblies par la Cour de Justice de l'Union Européenne, dans un arrêt Jipa[269] faisant suite à une question préjudicielle du Tribunal de Dâmboviţa[270].Dans cette affaire, la Direction générale des passeports de Bucarest demandait au tribunal de Dâmboviţa de prononcer à l'encontre de monsieur JIPA une interdiction du territoire belge. M. Jipa, citoyen roumain, avait quitté la Roumanie en 2006 à destination de la Belgique. Il est rapatrié en Roumanie à cause de sa "situation irrégulière" dans ce pays. La Roumanie entend prendre une mesure pour interdire à M. Jipa de se rendre en Belgique pendant 3 ans pour le seul motif de sa situation irrégulière dans ce pays.

La Cour de justice de l'Union européenne va considérer tout d'abord que « *en tant que ressortissant roumain, M. Jipa jouit du statut de citoyen de l'Union aux termes de l'article 17, paragraphe 1, CE et peut donc se prévaloir, y compris à l'égard de son État membre d'origine, des droits afférents à un tel statut, et notamment du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres tel que conféré par l'article 18 CE* ». La Cour précise que l'État d'origine peut poser des limitations au droit de libre circulation mais uniquement en cas de trouble à l'ordre public et doit réexaminer la situation de la personne au delà de la décision de reconduite : « *La circonstance qu'un citoyen de l'Union a fait l'objet d'une mesure de rapatriement à partir du territoire d'un autre État membre où il séjournait de manière irrégulière ne saurait être prise en considération par son État membre d'origine, afin de limiter le droit à la libre circulation de ce citoyen, que pour autant que le comportement personnel de ce dernier constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ».

---

268 « Peste 67.000 de romani, liberi sa circule », *Curierul national*, 30 janvier 2006.

269 CJCE, 10 juillet 2008, Jipa, Aff. C-33/07 Rec. CJCE 2007 p. I-5157

270 Demande de décision préjudicielle présentée par Tribunal Dâmboviţa (Roumanie) le 24 janvier 2007 — Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (Ministère de l'Administration et de l'intérieur — Direction générale des passeports de Bucarest)/M. Gheorghe Jipa (Affaire C-33/07), J.O.U.E. C 140/6 23.6.2007

## 2. Les faux touristes et la convention de Schengen

À partir de 2002, les Roms / Roumains désirant éviter les ennuis avec l'administration française toute en tentant leur chance à l'Ouest vont développer une pratique intense de la circulation pendulaire. Soumis à l'obligation de rester moins de trois mois, les Roms / Roumains vont apprendre à rythmer leur séjour France de retours au pays qui sont l'occasion de ramener de l'argent, souscrire à ses obligations sociales mais surtout de rester « propre dans l'ordinateur » en rapportant une preuve de passage en Roumanie. Devant cette population dont le statut et la stratégie migratoire permettaient d'échapper à la politique de plus en plus volontariste de reconduite à la frontière, les autorités françaises vont faire émerger à partir de la fin 2002 une procédure particulière qui sera d'ailleurs surnommée « APRF Roumains » par les agents de préfectures.

La genèse de cette procédure est intéressante : elle aurait été inventée par un agent du service éloignement de la préfecture de Moselle afin de pouvoir éloigner les Roms / Roumains du territoire[271]. Cette « invention » fut ensuite reprise au niveau ministériel et le cabinet de Nicolas Sarkozy précisait au « Monde » en mai 2003 qu'il s'agissait *« d'une méthodologie élaborée durant l'automne 2002 après plusieurs réunions de travail avec les représentants des préfectures les plus concernées par les implantations de Roms »*[272]

En fait, les autorités françaises vont faire réapparaître une disposition oubliée des accords de Schengen étant donné que les Roms /Roumains circulent comme touristes sur le fondement de ces accords. En effet l'article 5 : 1 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990 dispose « *Pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties contractantes peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après : (...) c) Présenter, le cas échéant, les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un État tiers dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens* ».

---

271 Entretien individuel du 17 octobre 2011 avec un salarié CIMADE en Rétention en 2006.

272 « Une astuce juridique du ministère de l'Intérieur pour expulser les Roms en situation régulière », *Le Monde*, 13 mai 2003

Les préfectures vont faire un usage immodéré de ces dispositions pour éloigner les Roms / Roumains en adoptant contre eux des arrêtés préfectoraux fondés sur la présence de plus de trois mois ou l'absence de « *moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance»*. Lors de vastes opérations policières sur les bidonvilles, les personnes doivent présenter des preuves de passage en Roumanie et le cas échéant présenter des sommes importantes d'argent à la police. En effet, le montant des ressources exigées pour satisfaire à la condition de l'article 5 1.C a été fixé par le droit français au montant du SMIC journalier (la moitié pour les personnes présentant une attestation d'accueil), soit environ 50 euros par jour. Les modalités de contrôle des conditions de ressources ne sont pas fixées par la loi et il n'est pas précisé le moment de la vérification ni sous quelle forme doivent être présentées les ressources: lors de l'arrestation ou de la garde à vue, en liquide, ou en chèque, carte bleue, quelles devises… Par ailleurs, les autorités françaises exigent que les ressortissants roumains justifient à tout instant de ressources pour trois mois. Soit 4500 euros par personne. Cette procédure de masse fut annulée par 7 décisions du même jour par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise[273] sur le fondement de l'illégalité de la vérification systématique. Le conseil d'État a infirmé cette jurisprudence en 2004[274] laissant dès lors le champ libre aux préfectures.

En 2006, la France a éloigné plus de 6000 Roumains, soit presque 30% du total des étrangers reconduits cette année[275]. La CIMADE a comptabilisé au cours de cette année 16 avions spécialement affrétés au départ de Roissy afin de reconduire de ressortissants Roumains au cours de cette année 2006, jusqu'à la dernière semaine de décembre alors qu'au 1er janvier 2007, la Roumanie entrait dans l'Union Européenne[276]. A première vue, ces pratiques de renvois collectifs, annoncés et préparés à l'avance, violeraient l'interdiction des expulsions collectives.

---

273 TA de Cergy-Pontoise *17 avril 2003, Inédit.*

274 Conseil d'Etat, 7 avril 2004, n° 257012, Préfet de la Seine-Saint-Denis c/ M. T.

275 « En dessous de l'objectif des 25 000 reconduites à la frontière » *Le Figaro,* 21 août 2007.

276 Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative rapport 2006,* Paris 2007.

## **B.-** De l'expulsion collective des Tsiganes

L'article 4 du Protocole 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que « *les expulsions collectives d'étrangers sont interdites* ». Le terme « expulsion » renvoie ici à toute mesure contraignant des étrangers à quitter le territoire. Il s'agit tant des mesures de refoulement que d'expulsion ou de rapatriement, que la situation de ces personnes expulsées soit régulière ou non. La situation doit concerner plusieurs « étrangers ». Est prohibé par l'article 4 du Protocole n°4 le traitement de la situation des individus d'un groupe du seul fait de leur appartenance au dit groupe .

La Cour européenne des droits de l'homme a, pour la première fois, condamné un État pour violation de cette disposition dans un arrêt Conka c. Belgique du 5 février 2002[277] , qui condamne la Belgique parce qu'elle a procédé à une « expulsion collective » d'un groupe de tziganes. Nous verrons donc à travers cette décision les contours de cette interdiction de l'expulsion collective (a). Avant de voir son application par les tribunaux nationaux italiens (b) et français (c).

### **a. L'affaire Conka vs Belgique**

A la fin du mois de septembre 1999, la police de la Ville de Gand convoque, pour le 1er octobre 1999, plusieurs dizaines de familles ressortissantes slovaques d'origine tzigane, dont la famille Conka; la convocation mentionne: « *En suite de votre demande d'asile*». Au commissariat, elles se voient, à l'exception de certaines personnes libérées pour des raisons humanitaires ou administratives, remettre un nouvel ordre de quitter le territoire, accompagné,

---

[277] Cour EDH, 3e sect., 5 février 2002, req. n° 51564/99, *Conka c. Belgique*, par. 59, *Hudoc* ; *JCP* G, 2002, I, 157, chron. Droit de la Convention européenne des droits de l'homme, n° 25, p. 1458, obs. F. Sudre ; *RTDH* 2003, pp. 177-222, obs. J.-Y Carlier. Voir *mutatis mutandis* : Comm. EDH, déc. du 3 octobre 1975, req. n° 7011/75, *Henning Becker c. Danemark, Déc. et Rapp.* 4, pp. 236-256, spéc. p. 256, et plus récemment Cour EDH, Grande Chambre, le 23/02/2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, requête n°27765/09.

à cette fin, d'une décision de remise à la frontière slovaque et de privation de liberté. Quelques heures plus tard, elles sont emmenées au centre fermé de transit. Le 5 octobre 1999, elles sont conduites à l'aéroport militaire de Melsbroek et à 17h45, l'avion quitte la Belgique pour la Slovaquie. Le 4 octobre 1999, la famille Conka, soutenue et représentée par la Ligue des droits de l'homme, introduit devant la Cour européenne des droits de l'homme, une action contre l'État belge tendant à le faire condamner pour le non-respect de l'article 4 du protocole de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le point crucial de la discussion juridique que nous retrouvons tout le long de cette étude revient à savoir si l'expulsion d'un groupe suite à une somme d'examens individuels est une expulsion collective. Dans une décision sur la recevabilité du 3 octobre 1975 Becker c. Danemark, la Commission déclara la requête irrecevable car « *il faut entendre par « expulsion collective » toute mesure de l'autorité compétente contraignant des étrangers en tant que groupe à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe* ». Toutefois l'arrêt Conka c. Belgique est une avancée dans la jurisprudence de la Cour : « *les circonstances entourant la mise en oeuvre de décisions d'expulsion [peuvent jouer] un rôle dans l'appréciation du respect de l'article 4 du Protocole n° 4* ».

La Cour a dans la décision Conka une approche pragmatique visant à dépasser le formalisme juridique. Cette approche découle du fait que les circonstances entourant la « mise en œuvre » peuvent dévoiler un traitement collectif des décisions d'éloignement, derrière un traitement individuel « de façade ». La Cour paraît désormais prendre en compte l'intention des autorités publiques. En d'autres termes, les autorités publiques enfreignent cette disposition si elles ont agi avec l'intention d'expulser un groupe d'étrangers de manière collective. Dans cette hypothèse, peu importe qu'il y ait eu un examen raisonnable et objectif de la situation de chacun, cet examen ne constituant alors plus qu'une façade.

### b. L'Italie et l'expulsion collective des Roms / Roumains.

L'Italie fut poursuivie en 2000 devant la Cour européenne des droits de l'homme pour violation de l'interdiction des expulsions collectives, dans une affaire Sulejmanovic[278]/Italia. Dans cette affaire suite à une opération coup de poing de la police dans le bidonville de Tor Cenci, 56 personnes de nationalité bosnienne furent arrêtées et renvoyées dans les douze heures à l'aéroport de Sarajevo. Renvoyés à Sarajevo le jour même, les requérants n'ont pas pu demander l'application de l'article 39 du règlement de la Cour (mesures urgentes). Toutefois les associations de défense ont pu déposer deux requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme qui les a jugées recevables à l'unanimité quant aux griefs tirés de la violation de l'article 4 du Protocole n° 4. Cependant, ces affaires ne furent pas une seconde occasion pour la Cour de se prononcer au fond sur cette disposition, un règlement amiable étant intervenu entre les parties : l'Etat italien a offert aux Roms un visa de retour et une indemnisation des dommages subis à la suite de l'expulsion illégale qui a pu atteindre 70.000 € par ménage contre l'abandon des poursuites. La proposition fut acceptée et la Cour européenne a rayé l'affaire de son rôle après ce « règlement amiable ». Cette décision sur la recevabilité a toutefois probablement pesé sur les tribunaux nationaux dans leur contrôle de l'action administrative en la matière.

Le même type de distribution d'ordre d'expulsion fut utilisé contre les Roms / Roumains durant la période précédant 2007. Ainsi dans une ordonnance de référé en date des 2-3 août 2004, le Tribunal de Milan a annulé une dizaine de décrets d'expulsion émis le 17 mai 2004 par le Préfet de la Province de Milan, fondés sur l'absence de dépôt de demande de titre de séjour. En se fondant sur le fait que les ordres d'expulsion étaient en fait des pré-imprimés, qui ne renseignaient que des informations générales pour chaque personne concernée, mais en gardant la même motivation, le tribunal de Milan a conclu à une violation de l'article 4 du protocole 4 additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme.

Toutefois ces décisions furent infirmées par arrêt n° 16 571/05 du 19 mai 2005 de Cour de Cassation, qui retient que dès lors que les personnes se sont avérées dans une situation permettant effectivement à l'autorité compétente d'adopter des mesures d'expulsion, le seul

---

[278] Sulejmanovic et Sultanovic c. Italie et Sejdovic et Sulejmanovic c. Italie, décisions sur la recevabilité du 14 mars 2002.

fait que les mesures d'expulsion aient été prises en même temps, avec un libellé et une motivation identiques concernant des citoyens ayant la même origine ethnique[279], ne signifie pas que ces mesures violent l'article 4 du protocole 4[280]. Nous allons retrouver cette position dans la jurisprudence française.

### c. La France et l'expulsion collective des Roms / Roumains.

Comme nous l'avons montré, l'arrestation et l'éloignement des ressortissants roumains sur la base de la violation du 5 1 C de la convention d'application de l'accord de Schengen se font de façon collective. Lors d'opérations policières sur les bidonvilles, les agents des préfectures contrôlent très sommairement les conditions de séjour avant de procéder à un éloignement forcé de groupe. Une telle pratique pourrait à première vue tomber sous le coup de l'interdiction de l'expulsion collective des étrangers. Toutefois l'argument de la violation de cette interdiction n'a jamais pu prospérer devant une juridiction française.

Dans la ligne de la jurisprudence CEDH 3 octobre 1975 Becker c. Danemark, le Conseil d'État considère depuis 1993[281] que « l'éloignement à la française » ne saurait violer l'interdiction de l'expulsion collective des étrangers : « *Considérant que l'arrêté de reconduite attaqué, dont le seul objet est la reconduite à la frontière de M. Y..., n'a pas de caractère collectif ; qu'en tout état de cause, il ne contrevient donc pas aux prescriptions de l'article 4 du protocole additionnel n° 4 à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui interdit les expulsions collectives* ». Autrement dit, le recours contentieux exercé par les étrangers étant un recours pour excès de pouvoir contre une décision, le juge n'a à décider que de la légalité de la décision qui est par définition individuelle, et donc ne saurait en aucun cas violer l'interdiction de l'expulsion collective des étrangers.

---

[279] Di pascale A. « La participation de l'Italie à la politique d'externalisation de l'Union européene » in Rossetto J. Berrandane A., (dir) *La politique européenne d'immigration*, Karthala, Paris, 2009, p.154.

[280] « Emerga che quelle condizioni abilitanti alla espulsione sussistevano e che difettavano le ragioni ostative, il fatto che siano stati emessi plurimi contestuali provvedimenti a carico di soggetti colti in situazione irregolare da un controllo di polizia appare del tutto irrilevante ai fini di ritenere avverata la previsione dell'art. 4 IV Protocollo Addizionale alla Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo ».

[281] CE, 29 déc. 1993, n° 136065, Tuoway.

Le Conseil d'État va faire évoluer la formulation, d'abord en gardant le principe selon lequel « *l'article 4 du protocole additionnel n° 4 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui stipule que " Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites " ne saurait être utilement invoqué à l'appui d'un recours dirigé contre un arrêté de reconduite à la frontière* »[282]. Après la décision Conka vs Belgique du 5 février 2002, le Conseil d'État va rapidement se confronter à la pratique naissante de distribution d'arrêtés de reconduite fondés sur la violation de l'article 5 1 C de la convention d'application des accords de Schengen dans les bidonvilles de Roms/Roumains et sa compatibilité avec l'arrêt Conka. Dans une première décision (CE. 30 juil. 2003 n° 253686) le Conseil d'État maintient sa jurisprudence antérieure en l'appliquant : « *Considérant que le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 4 du protocole additionnel n° 4 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui stipule que les expulsions collectives d'étrangers sont interdites, est inopérant à l'appui d'un recours contre un arrêté de reconduite à la frontière qui ne constitue pas une expulsion collective* ». Les distributions « APRF Roumains » ne violent donc pas par principe l'interdiction de l'expulsion collective des étrangers.

Les juges administratifs de première instance vont pousser le Conseil d'État à modifier quelque peu sa jurisprudence, sans pour autant ne jamais accueillir un moyen tiré de la violation de l'article 4 du protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme. Le 14 avril 2003 à l'aube, la police intervient pour évacuer 150 Roms / Roumains qui occupent depuis septembre 2003 un immeuble situé au 47 rue Paul Doumer à Montreuil. D'après les militants du DAL présents ce matin là, après avoir pratiqué des contrôles d'identité à l'intérieur du bâtiment, la police fait sortir les occupants par groupes, les aligne contre un mur avant de les fouiller puis les embarque dans des fourgons, hommes et femmes séparés. Cinquante-deux personnes sont placées en rétention, parmi lesquelles une dizaine d'enfants, dirigés sur 3 centres (Vincennes, Mesnil-Amelot et Bobigny). L'immeuble est détruit dans la journée. Vingt-deux personnes sont présentées au Tribunal Administratif de Cergy, au juge de la reconduite le 17 avril[283].

---

[282] CE, 3 déc 2001 n° 233082 inédit au recueil.

[283] 24 procédures avaient été précedement annulées par le juge de la liberté et de la détention essentiellement sur le fondement de l'illégalité de l'interpellation.

Le TA de Cergy rejette 7 recours et annule 15 placements en rétention sur le fondement de la violation de l'interdiction de l'expulsion collective des étrangers. Suite à ces décisions, le préfet de Seine-Saint-Denis va faire appel dans un dossier et le conseil d'État va pouvoir dans une décision (CE, 7 mai 2004 n° 257010), rappeler que les arrêtés de reconduite à la frontière ne sont pas des expulsions collectives : « *Considérant qu'aux termes de l'article 4 du protocole additionnel n° 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales susvisée : Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté de reconduite à la frontière a été pris au vu d'un examen objectif de la situation particulière de M. Y ; que dès lors, il ne saurait utilement se prévaloir de ce que d'autres mesures de reconduite à la frontière auraient été prononcées le même jour que celui où a été prise la décision litigieuse à l'encontre d'étrangers de nationalité roumaine, pour soutenir que les stipulations précitées auraient été méconnues ;*

*considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le magistrat délégué par le président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise s'est fondé sur le motif tiré de la violation des stipulations de l'article 4 du protocole additionnel n° 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour annuler, à la demande de M. Y, l'arrêté de reconduite à la frontière pris à son encontre* ». Nous pouvons remarquer que cette décision est une légère inflexion de la position du Conseil d'État qui ne renvoie pas à la mesure de reconduite qui serait « intrinsèquement » conventionnelle, mais aux pièces du dossier.

### **C.-** L'action administrative et le droit anti-discrimination.

La mise en place d'une politique de répression visant concrètement un groupe ethnique devrait, dans nos États de droit moderne, rencontrer la résistance du principe d'égalité et de non-discrimination. Il existe en effet un principe général de prohibition de la discrimination sur base raciale ou ethnique tant en France qu'en Italie qui s'impose à l'Administration. L'interdiction des discriminations ethniques ou raciales est une composante classique et centrale des États de droit, c'est tout naturellement que l'on va le retrouver dans les ordres

constitutionnels français et italien et dans le Droit de l'Union européenne. En effet la Constitution italienne du 1 janvier 1948 dispose à son article 3 que

> *« Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*
>
> *È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese* »[284].

La Constitution italienne contient donc un double principe d'égalité devant la loi : formelle (alinéa 1) et proactive (alinéa 2) duquel découle nécessairement un principe de non-discrimination. On va retrouver en France le même principe de non discrimination par le truchement du principe d'égalité devant la loi[285] contenu dans l'article 1 de la Constitution de 1958 : *« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales »*. La Constitution française contient donc un principe d'égalité strict, qui ne contient qu'une exception : la mise en place de discriminations positives pour les Femmes.

Le principe de non-discrimination ethnique ou raciale va se retrouver dans le droit de l'Union et notamment dans la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique qui rappelle le principe d'une interdiction totale de la discrimination

---

[284] Trad : Article 3 : « *Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales. Il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays* ».

[285] Jorion, B. « 1. Égalité et non-discrimination en droit public français ». *Recherches* (janvier 1, 2000): 139-155.

ethnique ou raciale que celle-ci soit directe ou indirecte et qu'elle soit publique ou privé[286] dans la plupart des secteurs de la vie sociale. Toutefois ce principe va trouver en Italie et en France des différences radicales d'application en terme de tutelle judiciaire de la discrimination de la part des autorités publiques ; différences qui expliquent des différences d'approche des juristes de terrain défendant les Roms / Roumains mais également des thèmes tsiganes développés dans les doctrines juridiques de part et d'autre des Alpes. En effet en France il n'existe pas d'action contentieuse spécifique "anti-discrimination". Le principe est donc développé au cours d'actions contentieuses de droit "commun" face à l'administration, et prend classiquement la forme d'une violation de l'égalité devant la loi comme vice de légalité d'une mesure administrative plutôt que la démonstration d'une discrimination caractérisée, utile à une demande de réparation administrative ou civile ou encore à une action pénale[287].

En Italie, au contraire la loi prévoit une action anti-discrimination spécifique dans le décret-législatif 286/98[288]. Après avoir posé à l'article 43 du décret législatif 286/98 une clause

---

[286] *Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 fut transposé en droit Italien par le ecreto legislativo n. 215 del 2003 Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parita' di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.* Sur la qualité de la transposition voir : Rizzo M., « Il recepimento italiano delle direttive comunitarie n. 43 del 29/6/2000 e n. 78 del 27/11/2000 », in *Rivista Critica di Diritto del Lavoro*, n. 2, 2004, p. 221.

[287] l'Article 225-1 du code pénal dipose que

« *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.* (…)

Et l' Article 225-2 du code pénal dispose que

*« La discrimination définie aux articles 225-1 et 225-1-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 Euros d'amende lorsqu'elle consiste :*

*1° A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ;*

*2° A entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;*

*3° A refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne ;*

*4° A subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ou prévue à l'article 225-1-1 ;*

*5° A subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ou prévue à l'article 225-1-1 ;*

*6° A refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale.*

*Lorsque le refus discriminatoire prévu au 1° est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 Euros d'amende ».*

[288] Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

générale de non discrimination et de prévoir des cas non limitatif de discrimination[289], le texte prévoit à son article 44 une action civile spécifique contre les discriminations[290]. Cette action civile peut être opposée à l'action discriminatoire de n'importe quel sujet, y compris l'Administration publique[291]. Cette action civile vise à faire cesser la discrimination en cours et est calquée sur la procédure en matière de mesure conservatoire[292] soit une brève instruction suivie d'une ordonnance de rejet ou accueillant le recours par un juge unique (*pretore*). Il est prévu une procédure qui permet au *pretore* de prendre une ordonnance motivée immédiate avant l'audition des parties en cas d'urgence démontrée.

Cette procédure prévue à l'article 44 de la loi 286/98 est un élément central et privilégié des avocats et juristes impliqués dans les combats pour les droits de l'homme en général et en droit des étrangers en particulier[293]. C'est tout naturellement que face à la mise en place de la politique tsigane italienne cette procédure va être invoquée sur la base de la discrimination ethnique des Roms & Sinti comprise dans les actes l'administration publique et tant les praticiens que la doctrine vont faire de la discrimination ( et l'anti discrimination) le nœud gorgien du "problème Rom", la où en France le problème se placera plutôt sur la légalité et la qualité de l'action de l'Administration. Si l'anti-discrimination tient une place centrale en Italie, les modalités pratiques de ce droit antidiscriminatoire et notamment la question de la charge de la preuve le rend, nous le verrons tout le long de cette thèse et c'est l'avis d'auteurs italiens comme Marzia Barbera[294] ou Alberto Guariso[295], peu efficace pour surmonter la mise en place d'une politique tsigane à l'encontre des Roms/Roumains en Italie. Si quelques recours ont pu être gagnés lorsqu'il ya un discours politique anti-rom affirmé[296], la grande

---

[289] Clause générale de non discrimination qui va se se completer avec l'article 2-3 d.lgs 215/2003

[291] L'article 44 alinéa 1 prevoit que « *Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice puo', su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione* »

[292] Soit le rite prévu aux articles 669 et suivants du *Codice di procedura civile*

[293] Casadonte A. et Guariso A. « L'azione civile contro la discriminazione : rassegna giurisprudenziale dei primi dieci anni », *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XII, 2-2010.

[294] Barbera M. « I Rom e i Paradossi del diritto antidiscriminatorio » in Bonetti, P., Vitale T., et Simoni A., *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010)*. Giuffrè Editore, 2011.

[295] Guariso A., « Azione civile antidiscriminatoria e tutela dei Rom : ipotesi su un sodalizio Mancato » Bonetti, Paolo, Tommaso vitale, et Alessandro Simoni. *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010)*. Giuffrè Editore, 2011.

[296] Dans une première décision Tribunale di Milano, sez I civile, ordinanza 24 gennaio 2011 C. Buruiana e altri, le juge condamne la municipalité de Milan à respecter ses engagements en matière de relogement des Roms

majorité des recours, contre le cœur de l'action administrative en matière d'Emergenza Nomadi[297], d'évacuation de terrain[298], a été déboutée car les autorités administratives se sont bien gardées de révéler le caractère "ethnicisé" de leurs mesures[299].

C'est pourquoi nous allons privilégier dans la suite de ce travail une autre approche, soit la confrontation de la liberté de circulation, droit conféré par le statut fondamental de citoyens de l'Union dont jouissent les Roms/Roumains à partir de 2007, et les usages administratifs, législatif et politiques de ce droit de libre circulation. Cette approche a le double avantage d'être un point de comparaison possible entre l'Italie et la France et placer la focale du côté de l'usage administratif, législatif et politique d'un droit fondamental dans la droite ligne de la méthodologie proposée en introduction.

---

/Roumains du campo Nomadi de Triboniano, qui avaient été négociés puis remis en cause par la majorité au conseil communal avec une campagne de presse des membres de cette majorité sur le thème « on ne va pas donner une maison aux Roms » cf Calafà, Laura. « Tribunale di Milano, sez. I civile - ordinanza 20 dicembre 2010, giud. Bichi, B. e altri contro Comune Milano e altri ». *QUESTIONE GIUSTIZIA*, 15 avril 2011. Dans une seconde décision Tribunale di Milano, Sezione I civile, *Ordinanza* 24 Maggio 2012 C. *NAGA e altri*, le juge condamne les partis politiques : la Lega Nord et il popolo della Liberta pour avoir utiliser l'expression Zingaropoli comme une expression discriminatoire pendant la campagne municipale de Milan en 2011.

[297] Tribunal di Roma, 8 febbraio 2009, r.g. 4766/08 ; Tribunal di Mantova, 21 aprile 2009 , r.g. 458/09 ; Tribunal di Milano 8 février 2010, r .g. 49050/2008

[298] Trib. Milano 13 settembre 2008, est 2008. Baccolini in causa Barbu e Altri c. Comune di Milano

[299] Sur ce thème voir les remarques en matière de « emergenza Nomadi » p. 319

# Chapitre 2 : La Roumanie dans L'Union européenne : les Roms / Roumains citoyens de l'Union Européenne ?

La logique de contrôle des migrations des Roms / Roumains change radicalement de nature en 2007. En effet l'entrée à cette date de la Roumanie dans l'Union Européenne place ses ressortissants au centre du traitement politique des Roms en France et Italie car, si de nombreux Roms /Roumains était déja présents en Italie et en France, leur statut juridique d'étranger extracommunautaire s'accordait avec leur image d'altérité radicale[300]. Les interrogations politiques vont naitre à partir de 2007 : comment des personnes vues comme culturellement non-européennes[301] peuvent-elles jouir de la Citoyenneté européenne ? Cette question va apparaitre dans toute sa force avec l'entrée de la Roumanie vu comme un reservoire oriental de Roms dans l'Union Européenne[302]. Cette entrée de la Roumanie "pays des Roms" dans l'Union européenne fait naitre un conflit entre deux représentations qui ont du mal à cohabiter : les Roms, porteurs d'une altérité radicale et l'idée de proximité comprise dans la citoyenneté européenne. Cette négation de l'européanité des Roms / Roumains va prendre des forme pratiques dans l'administration[303] qui va tenter, contre le droit, de les renvoyer à un statut d'étranger extracommunautaire. C'est dans ce contexte de représentations qu'il nous a semblé important de revenir sur l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne (Section 1), entrée qui a permis aux ressortissants roumains de jouir du statut de citoyen de l'Union. C'est en tant que citoyen de l'Union que les Roms / Roumains vont jouir de la liberté de circulation, droit aujourd'hui partiellement remis en cause par les autorités françaises et italiennes comme nous allons le voir dans les parties 2 et 3. Nous emmettons ici l'hypothèse que cette remise en cause est possible car la formulation de ce droit contient des

---

300 Sur la construction politique des Roms comme altérité radicale voir : Olivera M. La "figure des Roms" et la "nouvelle Europe", *A l'encontre*, 16 octobre 2010, accédé le 06/12/2012 à http://alencontre.org/europe/la-%C2%ABfigure-des-roms%C2%BB-et-la-%C2%ABnouvelle-europe%C2%BB.html

301 L'origine Indienne sans-cesse mise en avant alimente fortement ce stéréotype.

302 On voit apparaître ainsi réguliérement dans les discours des hommes politiques française l'idée que la France ne peut accueillir tous les Roms vivant en Roumanie voir par exemple Pierre Lellouches ecrétaire d'Etat français aux Affaires européennes déclarer le 6 aout 2010 : *« Nous n'avons pas vocation, nous les Français, à accueillir 2,5 millions de roms roumains »* in « Lellouche s'inquiète du nombre de roms en France »,

303 dans les guichets des la prefecture de bobigny est punaisé une carte de l'Europe datant d'avant 2007 et ne comprenant pas la Roumanie et la Bulgarie, ainsi lorsque un roumain vient déposer une demande titre comme ressortissant communautaire, il lui souvent de

faiblesses issues de sa construction par les Etats membres dans le cadre des traités puis dans le droit dérivé de l'Union. Construction qu'il convient donc d'exposer (section 2).

## Section 1 : L'entrée de la Roumanie dans l'Union Européenne

La Roumanie est entrée dans L'Union européenne le 1er janvier 2007 (I), mais elle reste soumise à des mesures transitoires notamment en matière de séjour des travailleurs (II) ; par ailleurs, elle n'a pas pu entrer dans l'espace Schengen (III).

### I.- L'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne

Après le renversement du régime de Nicolae Ceausescu et la transition démocratique du début des années quatre-vingt-dix, l'adhésion à l'Union européenne est devenue un objectif majeur de la Roumanie. Le Gouvernement roumain présente sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne le 22 juin 1995. Le régime communiste roumain avait, sous influence de la Corée du Nord et de la Chine maoïste, aboli toute propriété privée rendant la transition économique ardue. Ayant pris du retard au regard d'autres pays de l'Europe centrale et orientale, la Roumanie n'est pas retenue dans la première vague de six pays invités à ouvrir des négociations d'adhésion au Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 et doit patienter jusqu'au Conseil européen d'Helsinki du 10 décembre 1999. Les négociations d'adhésion avec la Roumanie ont donc débuté en février 2000. Après une adaptation laborieuse du pays à l'acquis communautaire, la Commission et le Parlement donnent en 2005 un avis favorable à l'adhésion[304], puis le Conseil européen approuve l'adhésion de la Roumanie[305] qui signe le traité d'adhésion le 25 avril 2005[306]. Le traité est entré en vigueur du

---

[304] Avis de la Commission du 22 février 2005 concernant les demandes d'adhésion à l'Union européenne présentées par la République de Bulgarie et la Roumanie, Résolution législative du Parlement européen sur la demande d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie [AA1/2/2005 — C6-0085/2005 — 2005/0901(AVC)] *JOUE*, L 157/3 du 21.06.2005, , Résolution législative du Parlement européen sur la demande de la Roumanie de devenir membre de l'Union européenne [AA1/2/2005 — C6-0086/2005 — 2005/0902(AVC)], *JOUE*, L 157/7 du 21.06.2005.

[305] Décision du Conseil de l'Union européenne du 25 avril 2005 relative à l'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, *JOUE*, L. 157/9 du 21.06.2005

[306] Traité entre le Royaume de Belgique, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume - Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et la République de Bulgarie et la

1er janvier 2007, toutefois le droit communautaire ne s'appliquera pleinement qu'après la période transitoire prévue dans le traité.

## II.- Mesures Transitoires

Le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne prévoit un protocole à son article 1 alinéa 3 fixant les conditions et les modalités d'adhésion. L'article 20 de ce protocole renvoie à l'annexe VII listant les mesures transitoires applicables à la Roumanie et à la Bulgarie. Ces mesures transitoires sont variées et interviennent par exemple en matière économique ou environnementale. Parmi ces mesures transitoires, il est prévu à l'article 1 de l'annexe VVI du protocole *relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union Européenne* que les États de l'Union peuvent limiter l'accès des ressortissants Roumains à leur marché du travail et appliquer le droit commun national du séjour des travailleurs immigrés.

L'application de ces dispositions transitoires ne peut pas excéder un maximum de sept ans. Cette période transitoire se décompose en trois phases. Durant une première période de deux ans, du 1er janvier 2007 au 1er janvier 2009, les États appliquent leur droit national ou les accords bilatéraux existant avec la Roumanie et la Bulgarie, les États qui le désirent peuvent ouvrir directement leur marché du travail. Le 1er janvier 2007, dix États membres ouvrent alors leur marché du travail aux ressortissants roumains. À l'issue de cette première phase, chaque État membre appliquant les mesures transitoires doit signaler formellement à la Commission s'il souhaite poursuivre l'application de mesures nationales ou s'il entend appliquer pleinement le droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs. Le 1er janvier 2009, onze États[307] notifient qu'ils maintiennent leurs mesures transitoires tandis que la Grèce, l'Espagne, la Hongrie et le Portugal indiquent qu'ils lèvent les mesures transitoires. Ces onze États peuvent continuer à limiter l'accès à leur marché du travail

---

Roumanie, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, *JOUE*, L. 157/11 du 21.06.2005.

[307] l'Allemagne, la France le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Irlande, la Belgique, Le Luxembourg, Malte, Pays-Bas et l'Autriche

pendant une deuxième phase de trois ans, soit jusqu'au 1er janvier 2012. À partir de cette date, les États peuvent proroger les mesures transitoires durant une dernière période de 2 ans si leurs marchés du travail subissent ou sont menacés de subir des perturbations.

Malgré un important lobbying des associations de défense des droits des Roms[308] et une recommandation positive de la Commission européenne[309], les ressortissants Roumains désirant exercer une activité salariée en France ou Italie restait soumis en 2011 à des mesures transitoires. Le 22 décembre 2011, la France notifiait à la Commission qu'elle prolongeait ses mesures transitoires pour deux années supplémentaires tandis que le 29 décembre 2011, le ministère italien des affaires étrangères a officiellement, informé les diplomates roumains et bulgares de sa décision de ne pas prolonger ses mesures transitoires.

## III.- Une entrée dans l'espace Schengen bloquée

Après l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, l'adhésion à l'espace Schengen est devenue une priorité du gouvernement Roumain. Suivant le calendrier mis en place avec la Commission, la Roumanie a convergé vers l'acquis Schengen[310]. Les autorités roumaines espéraient y adhérer en mars 2011. Toutefois, en décembre 2010, les autorités françaises et allemandes ont envoyé un courrier à la Commission indiquant leur volonté de bloquer l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen[311]. Dans ce courrier, la France et l'Allemagne insistent sur les carences que la Roumanie et la Bulgarie ont montrées en matière de lutte anticorruption et de lutte contre la criminalité organisée. Cette décision bloque *de facto* l'entrée puisque la décision doit être prise à l'unanimité par les États membres.

---

308 Voir par exemple en France les actions et revendications du Collectif Romeurope : « Rassemblement de Roms: *Laissez-nous travailler* », *Libération*, 11 décembre 2008.

309 Rapport de la commission européenne du 18/11/2008 : COM(2008) 765 final : Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne

310 L'acquis Schengen touche sept domaines d'intérêt : la coopération policière, la protection des données, les consulats, frontières maritimes, frontières aériennes, frontières terrestres, le SIS, qui doivent être évaluer avant une possiblie adhésion à l'espace Schengen.

311 « Schengen s'éloigne pour la Bulgarie et la Roumanie », *Le Figaro*, 21/12/2010.

Le processus d'adhésion est de nouveau à l'ordre du jour de la réunion des ministres de l'intérieur des 27 du 9 juin 2011. Quatre Etats s'opposent alors à la Roumanie et la Bulgarie : la France, l'Allemagne, la Finlande et les Pays-Bas[312], et ce malgré une résolution du Parlement européen estimant que les deux candidats remplissaient l'ensemble des pré-requis[313]. La France notamment soutient lors de cette réunion une adhésion en deux temps avec une levée d'abord des frontières aériennes puis des frontières terrestres[314]. La décision est renvoyée au Conseil des ministres de l'Intérieur du 22 septembre. La Roumanie et la Bulgarie se plient durant l'été à la proposition française, toutefois le veto du ministre de l'intérieur des Pays-Bas lors du conseil du 22 septembre renvoie l'entrée de ces deux pays dans l'espace Schengen sine die[315]. Une vérification systématique de l'identité des personnes arrivant de Roumanie reste donc aujourd'hui possible aux frontières de l'espace Schengen.

---

312 « Schengen : la Bulgarie et la Roumanie au milieu du gué », *La Tribune*, 10 juin 2011

313 Résolution législative du Parlement européen du 8 juin 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

314 « Schengen : Bulgarie et Roumanie en 2012? », *Le Figaro*,, 9 juin 2011

315 « L'espace Schengen recale la Bulgarie et la Roumanie », *Le Monde*, 22 septembre 2011.

## Section 2 : De la circulation du travailleur à celle du citoyen : naissance d'un statut fondamental inabouti

L'application spécifique aux Roms / Roumains des règles actuelles de libre circulation de l'Union Européenne par l'Italie et la France telle que nous le montrerons dans les parties 2 et 3 trouve sa potentialité dans le droit de l'Union Européenne et plus spécifiquement dans sa modélisation juridique au fil des années. Il nous semble donc important de rappeler préalablement ici les grandes lignes de la construction de ce droit de la liberté de l'Union Européenne. Originellement, dans le traité de Rome, la libre circulation est un droit du travailleur communautaire. Il s'agit de favoriser l'intégration économique de l'Europe par la mobilité intra-européenne des travailleurs salariés ou indépendants (I). La liberté de circulation est étendue à titre accessoire à la famille du travailleur. Progressivement, on est passé de cette libre circulation des travailleurs à la libre circulation des citoyens européens. Cette évolution étend le champ matériel des droits afférant à la libre circulation et le champ des bénéficiaires de ce droit. Cette double extension est le fruit de l'action de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) et du droit dérivé (II), avant d'être consacrée en droit primaire avec l'adoption du concept de citoyenneté européenne. Citoyenneté qui élevé au rang de « statut fondamental »[316] n'unifie toutefois pas définitivement les statuts des bénéficiaires de la libre circulation (III). Aujourd'hui les règles régissant la liberté de circulation sont « refondues » dans la directive 2004/38[317] (IV).

### I.- Le bénéficiaire originel : le travailleur et sa famille

Le droit à la circulation et au séjour du travailleur est posé en 1957 dans le traité CEE. Le salarié a le droit de « *séjourner dans un des États membres, afin d'y exercer un emploi* »[318]**.** Le droit au séjour du travailleur indépendant se déduit car *« les restrictions à la liberté d'établissement [...] sont interdites »*[319], de même « *les restrictions à libre prestation de services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des États*

---

316 CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk* Affaire n° C 184/99

317 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, *JOUE*, L 158 du 30/04/2004 p. 0077 - 0123

318 article 48 CEE

319 article 52 CEE

*membres [...] »*[320]. La CJCE a rapidement reconnu dans un arrêt Royer de 1976[321], l'effet direct de ces dispositions qui *« s'analysent en une prohibition, pour les États membres d'opposer des obstacles à l'entrée et au séjour de ressortissants des autres États membres sur leur territoire [et] ont pour effet de conférer directement des droits à toute personne relevant du champ d'application personnel des articles cités [...] ».*

Conformément à l'article 40 CE préconisant des « mesures utiles », cette libre circulation est développée et précisée par le droit dérivé. Le règlement 1612/68 du 15 octobre 1968 relatif à libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté[322], toujours en vigueur, est le principal texte dérivé mettant en œuvre le droit primaire. Ce règlement est le fondement logique des directives qui mettront en œuvre la liberté de circulation : notamment de la directive n° 68/360 également du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la communauté[323] ainsi que la directive n°73/148 du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des État membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de service.[324] Cette réglementation développe le principe liberté de circulation et de séjour autour de la figure du travailleur et à titre accessoire de sa famille.

### II.- **La généralisation du droit au séjour.**

Lors du sommet de Paris, les 9 et 10 décembre 1974, les États membres envisagent la possibilité de généraliser le droit au séjour et à libre circulation à tout ressortissant d'un État membre de la Communauté Economique Européenne. Dans la déclaration finale, les chefs d'État ou de gouvernement prévoient que « *un groupe de travail sera chargé d'étudier les conditions et les délais dans lesquels on pourrait attribuer aux citoyens des neuf États*

---

320 article 59 CEE

321 CJCE, 8 avril 1976,. *Royer*, affaire n° 48/75.

322 Règlement 1612/68 du 15 octobre 1968 relatif à libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JOCE L257/2 du 19 octobre 1968

323 directive n° 68/360 également du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la communauté, JOCE L 257/13 du 19 octobre 1968

324 directive n°73/148 du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des État membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de service, JOCE L 172/14 du 28 juin 1973

*membres des droits spéciaux comme membres de la Communauté »*. Cette réflexion aboutit 15 ans plus tard aux directives du 28 juin 1990. L'élaboration de ces textes est particulièrement difficile, les États membres étant effrayés par une possible migration d'indigents, citoyens d'autres États membres.

Le 28 juin 1990 la CEE adopte trois directives en matière de séjour qui traduisent cet antagonisme des buts politiques des États membres : créer un espace de libre circulation mais freiner les migrations des plus pauvres. L'extension du champ du droit au séjour se fera par secteur d'activité : il est adopté une directive n°90/365 accordant le droit au séjour au travailleurs, salariés ou non, une directive n° 90/366 annulée puis remplacée par la directive n°93/96 du 29 octobre 1993 qui accorde le droit au séjour aux étudiants. Par ailleurs, la directive « balai » n°90/364 du même jour généralise le droit au séjour en l'accordant « *aux ressortissants des États membres qui n'en bénéficient pas en vertu d'autres dispositions du droit communautaire et qui dispose de ressources suffisantes et d'assurance maladie, afin d'éviter que des ressortissants communautaires ne deviennent une charge pour le système social de l'État membre d'accueil »*. La liberté de séjour est donc fondée soit sur l'activité du ressortissant et ce droit s 'exerce sans autre condition, soit sur un droit général au séjour mais dès lors le ressortissant doit prouver qu'il dispose de ressources propres suffisantes et d'une assurance maladie. Cette généralisation du droit au séjour trouvera son répondant en droit primaire avec l'adoption de la citoyenneté européenne.

### III.- **Une unification des statuts inachevée**

Le traité de Maastricht institue à l'article 17 CE une citoyenneté européenne : « *Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »*. Le premier droit de ces nouveaux citoyens est édicté à l'article 18§1 CE (Art 21 TFUE) : « *Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application »*. Le droit au séjour « général », d'une norme résiduelle complétant le droit au séjour des travailleurs devient un droit conféré

par le statut fondamental[325] de citoyen de l'Union. Toutefois malgré cette citoyenneté « fondamentale » le traité CE reprend dans un titre III : « *La libre circulation des personnes, des services et des capitaux* » les catégories d'agents économiques ayant droit au séjour.

La CJCE s'appuie sur la citoyenneté « *statut fondamental* », formule qu'elle utilise pour la première fois dans l'affaire Grzelczyk[326], pour reconnaître des droits afférant à la libre circulation : accès aux droits économiques et sociaux dans le pays d'accueil, droit au séjour... Sur le plan de la libre circulation nous pouvons déjà remarquer que ce nouveau statut n'apporte pas d'extension au champ matériel de la liberté de circulation et de séjour.

## IV.- **La directive 2004/38**

La directive 2004/38 du 29 avril 2004 codifie les directives précédentes ainsi que la jurisprudence de la CJCE. La libre circulation est accordée à tous les citoyens européens. EN revanche, la directive ne prend pas réellement la mesure de l'arrêt Grzelczyk en matière de droit au séjour des citoyens de l'Union puisqu'elle n'accorde à son article 7 §1 : à « *tout citoyen le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois* » que s'il est travailleur, prestataire de service, étudiant, inactif bénéficiant de ressources ou membre de famille. La directive reprend les catégories des bénéficiaires du droit au séjour, sans les unifier sous le concept de citoyenneté européenne. L'explication communément admise de cet éclatement des statuts est le rattachement des différentes catégories prévues à des directions différentes de la Commission européenne. Nous pouvons dresser un panorama global des dispositions de cette directive afin de contextualiser les règles qui transposées en droit interne sont opposées ou utilisées par les Roms / Roumains et qui font l'objet de développements futurs.

### A.- **Une liberté de circuler dans l'Union Européenne**

---

325 CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk* Affaire n° C 184/99

326 CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk* Affaire n° C 184/99

La liberté de circulation comprend un droit de sortie (1), un droit d'entrée (2), et le droit au court séjour (2).

### 1. Le droit de sortie

L'article 4 de la directive n° 2004/38 impose aux États de délivrer à leurs citoyens une carte d'identité ou un passeport, par ailleurs, il interdit tout visa de sortie ou toute autre obligation pour quitter le territoire. Ce droit inconditionnel de sortie du territoire trouve son fondement dans l'article 18§1CE mais est également garantie par l'article 2§1 du protocole n°4 additionnel à la CEDH : « *toute personne est libre de quitter n'importe quel pays y compris le sien* ».

### 2. Le droit d'entrée

La directive du 29 avril 2004 dispose à son article 5 que « les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union Européenne muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité ». Les citoyens de l'Union doivent être munis d'un simple document d'identité pour pouvoir librement circuler, la non-présentation ne doit pas entraîner des sanctions plus lourdes que pour les nationaux[327]. Par ailleurs, aucun visa d'entrée ne peut leur être demandé ni aucune autre obligation comme l'apposition d'un cachet sur le passeport[328] ou d'informer l'administration sur le but et les conditions de séjour[329].

### 3. Le séjour d'une durée inférieure à trois mois

L'article 6 de la directive 2004/38 dispose que « Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois,

---

327 CJCE 30 avril 1998, commission c/ RFA C24/97, Rec., PI-2133
328 CJCE, 3 juillet 1989, Pieck 157/99, rec., P. 2171
329 CJCE 30 mai 1991 commission c/ Pays-Bas C68/89, Rec., P. I-2637

sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ». Ce droit au séjour de moins de trois mois est maintenu tant que le ressortissant communautaire n'est pas une charge déraisonnable pour le système d'assitance sociale. De plus, l'article 27 de la directive 2004/38 ouvre aux États la possibilité de restreindre le droit de séjour de moins de trois mois en cas de menace à l'ordre public.

## B.- Le séjour des ressortissants Roumains et de leur famille

Le séjour de plus de trois mois est régi par l'article 7 de la directive de 2004. Cet article dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre s'il est un travailleur dans l'État d'accueil, ou s'il dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir pour lui et les membres de sa famille une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'état membre d'accueil, ou s'il est étudiant et qu'il dispose de la même condition de ressource et d'assurance, et enfin si c'est un membre de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait à une condition de régularité de séjour.

### 1. Les travailleurs

Le travailleur communautaire pouvant circuler est initialement celui qui exerce une activité salariée. Cette définition se retrouve aussi bien à l'article 1 du règlement 1612/68 que dans la jurisprudence de la CJCE[330]. Le travailleur a une activité salariée dès lors qu'il opère sous la direction d'une autre personne et reçoit une rémunération en contrepartie. Aujourd'hui le travailleur peut également être un professionnel non-salarié. L'activité peut même n'être que potentielle, puisque les (futurs) travailleurs doivent disposer d'un délai raisonnable pour pouvoir trouver un emploi. Ce droit découle du droit d'accès à l'emploi prévu à l'article

330 CJCE, 3 juillet 1986, *Lawrie Blum*, affaire n° 66/85.

premier alinéa 2 du règlement 1612/68[331]. Dans la même logique, le travailleur qui a travaillé dans le pays d'accueil et qui chômeur involontaire ou frappé d'une incapacité temporaire de travail conserve, pour une durée limitée, son droit au séjour. Il pourra également demeurer dans le pays où il a travaillé s'il est retraité ou affecté d'une incapacité permanente de travail.[332]

### 2. Étudiants

Sont étudiants bénéficiants de la libre circulation, les ressortissants communautaires qui suivent des études ou une formation professionnelle dans un établissement d'enseignement et qui disposent pour eux-mêmes et leur famille (conjoint et enfants à charge) de ressources suffisantes et d'une assurance couvrant l'ensemble des risques maladie-maternité auxquels ils peuvent être exposés durant leur séjour.

### 3. Inactifs

Lorsque le droit communautaire a évolué au début des années quatre-vingt-dix, le principe de la liberté d'installation a changé de destinataire : du travailleur précédemment, elle est accordée à tout citoyen de l'Union, tout en posant une double condition de ressources et d'assurance maladie pour les inactifs. La directive 2004/38 conserve la même philosophie et dispose à son article 7, 1° b) : « *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 dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes 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* ».

### 4. Les membres de famille d'un ressortissant communautaire

---

331 CJCE 26 février 1991, *Antonissen*, affaire n° C 292/89

332 Règlement 1251/70 de la Commission du 29 juin 1970 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après avoir occupé un emploi JOCE L142/24 du 30 juin 1970

En 1957, les Etats mettent en place dans le traité de Rome un droit au regroupement familial en faveur du ressortissant communautaire qui va travailler dans un autre État membre. Le fondement politique est double : favoriser la mobilité effective des travailleurs dans l'Union, mais surtout respecter le droit fondamental de toute personne à une vie familiale normale tel que reconnu par l'article 8 de la CEDH. Le membre de famille du ressortissant n'est lui-même pas nécessairement ressortissant communautaire[333]. Le champ des bénéficiaires du droit au séjour s'étant élargi, le droit au regroupement englobe les membres de famille de tout ressortissant communautaire ayant un droit au séjour et résidant sur le territoire.

L'accès au séjour des membres de famille des citoyens de l'Union est prévu à l'article 7 1 d) de la directive 2004/38. Ce droit au séjour des membres de famille est accordé à la famille de tous les citoyens de l'Union ayant un droit au séjour de plus de trois mois, quel que soit le fondement de ce droit : ressortissants exerçant une activité professionnelle, inactifs disposant de ressources suffisantes, étudiants. Les membres de familles pouvant accéder au séjour sont : le conjoint, le partenaire[334], les descendants de moins de 21 ans ou à charge, les ascendants du ressortissant communautaire ou de son conjoint ou de son partenaire qui sont à sa charge. Afin de garantir la stabilité des situations, en cas de décès, de divorce ou de départ du ressortissant communautaire le membre de famille conserve son droit au séjour.

Le membre de famille ayant une nationalité extra-communautaire dispose également du droit au séjour "accessoire" à celui du citoyen de l'Union en vertu de l'article 7 2. de la directive 2004/38. Il va donc pouvoir rejoindre ou accompagner le citoyen de l'Union. Il peut toutefois être soumis à une obligation d'entrée régulière sur le territoire.

## **C.-** Le séjour permanent

Dans le but de favoriser l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union et les nationaux, la directive 2004/38 introduit à son chapitre IV un nouveau statut : le droit au séjour permanent. Ce droit au séjour n'est pas limité dans le temps, et la simple présence sur

---

333 CJCE, 7 juillet 1992, Singh, , affaire C-370/90.

334 Pour la CJCE dans un arrêt Reed, 59/85 du 1er avril 1986, dans l'état de la société le droit au séjour est réservé au personnes unies par les liens du mariage. La directive 2004/38 prend en compte les avancés sociétales et élargit dans son article 2 le droit au séjour aux concubins ayant contractés un partenariat.

le territoire permet de maintenir le droit au séjour permanent qui ne se perd qu'en cas d'absence du territoire français pendant plus de deux ans. Ce droit au séjour s'acquiert par une résidence stable et régulière de cinq ans, ce délai pouvant être réduit dans certains cas[335]. Le droit au séjour permanent bénéficie également aux membres de famille d'un citoyen de l'Union diposant d'un droit au séjour permanent.

Afin de déterminer le point de départ du délai de cinq ans, l'article 16 de la directive européenne du 29 avril 2004 prévoit que 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 raisons professionnelles dans un autre État membre ou un pays tiers* ». En revanche, la continuité du séjour est interrompue en cas d'éloignement du territoire[336]. La résidence régulière et continue peut être prouvée par tous moyens. La condition de régularité du séjour empêche cette disposition de devenir une régularisation de fait des inactifs sans ressources présents sur le territoire depuis plus de cinq ans.

---

335 Les communautaires qui cessent leur activité professionnelle obtiennent, sous certaines conditions, un droit au séjour permanent avant la fin de la période de cinq ans de séjour régulier et continu. C'est le cas des personnes âgées de plus de 65 ans ou touchées par une mise à la retraite anticipée qui obtiennent un droit au séjour permanent à condition de résider dans le pays d'accueil depuis plus de trois ans et d'y avoir travaillé pendant les douze derniers mois. Le droit au séjour permanent est également attribué au ressortissant communautaire frappé par une incapacité permanente de travail à condition d'avoir séjourné dans le pays d'accueil de manière régulière et continue pendant plus de deux ans ou de toucher une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle versée par un organisme du pays d'accueil. Et enfin le droit au séjour permanent est accordé à la personne qui après avoir travaillé dans le pays d'accueil pendant au moins trois ans, part exercer une activité professionnelle dans un autre Etat membre tout en conservant sa résidence en France et en y retournant au moins une fois par semaine.

336 Art. 21 de la directive 2004/38 transposé à l'article R.122-3 du CESEDA

# Conclusion de la partie 1

Le mouvement migratoire roumain est un effet du changement de régime de 1989. Cette migration est le fruit de la fin du contrôle des sorties et de la récession qui a frappé la Roumanie pendant dix ans après la chute du Mur. Cette récession a entraîné le développement d'une économie informelle basée sur des échanges transnationaux qui a ouvert les routes de la circulation pendulaire. En 2002, l'Union Européenne lève l'obligation de visa Schengen pour la circulation touristique des Roumains. Cette modification juridique se fait alors que la différence économique entre la Roumanie et l'Europe de l'Ouest reste très importante. Dans ce contexte de migrations roumaines liées à la différence d'opportunité économique, nous observons en France et en Italie une migration de Roms de Roumanie. Cette migration rappelle les vagues d'immigration rom qui furent observées à plusieurs reprises depuis la fin du dix-neuvième siècle en Europe de l'Ouest. Toutefois cette réalité historique ne doit pas surdéterminer notre vision de l'immigration contemporaine, en la liant avec une vision homogène, univoque, et éternelle des discriminations ethniques en Roumanie.

Au cours des années quatre-vingt-dix, cette immigration va entraîner, de la part des Etats d'Europe de l'Ouest, des réponses suivant une modalité spécifique : la gestion groupée des migrants roms tant en matière d'asile que de reconduite à la frontière. En 2007, lors de l'entrée de la Roumanie dans l'Union, la présence attestée de Roms roumains en Italie et en France était peu importante : quelques milliers de personnes. Cette entrée de la Roumanie dans l'Union européenne a permis aux migrants Roms / Roumains d'accéder à un statut : la citoyenneté européenne. Cette citoyenneté, fruit de la construction européenne, est basée sur la libre circulation et laissait à penser, dans sa pratique de l'époque, qu'elle serait favorable aux familles dans leurs stratégies migratoires. Toutefois les limitations comprises dans ce statut, cicatrices de sa construction pas à pas et l'adhésion « partielle » aux traités (la non adhésion à la convention de Schengen et l'application de mesures transitoires) a ouvert le champ à une application particulière aux Roms / Roumains de la libre circulation.

# Partie 2 : Les politiques préventives de sécurité

Le traitement administratif de l'immigration des Roms / Roumains s'inscrit dans un contexte politique plus large. Pour une partie des opinions publiques française et italienne, relayées par certaines personnalités politiques, la sécurité des biens et des personnes serait aujourd'hui menacée par des flux migratoires mal contrôlés[337]. Face à cette dégradation supposée de la sécurité, les instruments répressifs offerts par la justice pénale ne seraient pas suffisants, il faudrait non seulement réprimer les atteintes aux biens et aux personnes mais également les prévenir. Cette fonction préventive est traditionnellement dévolue à la police administrative à travers la notion juridique d'ordre public. Comme nous allons le voir au cours de cette partie, la présence des Roms / Roumains a constitué ses dernières années un enjeu médiatique de démonstration de la capacité du pouvoir central de gérer les problématiques de sécurité. Dès lors l'ordre public comme concept juridique mais également politique va prendre une place centrale du dispositif discursif. Cette importance symbolique de l'ordre public dans la gestion des Roms doit être confrontée avec sa réalité juridique. Si nous retrouvons l'ordre public dans beaucoup de textes et décisions sur l'éloignement des citoyens de l'Union, il ne s'agit pas en pratique du concept le plus mobilisé par les administrations françaises et italiennes en matière d'éloignement au contraire de la perte des conditions de séjour[338] étudiés dans la partie 3. La survalorisation symbolique de l'ordre public dans les débats politiques et législatifs sur la gestion des Roms décrit dans le chapitre 2 trouve ses racines dans l'importance que revêt l'ordre public dans les ordres juridiques français et italiens notamment en matière de gestion des étrangers. En effet le maintien de l'ordre public fonde l'action préventive de la police administrative et donc historiquement la police des étrangers (chapitre 1). Cet enracinement de la consubstantialité de l'ordre public et du droit des étrangers a pour effet de maintenir les instruments juridiques découlant de l'idée d'ordre public au sein même de la citoyenneté européenne. Dès lors que les États désignent les Roms / Roumains comme un groupe délinquant et indésirable, l'ordre public apparaît comme un enjeu juridique nécessaire à l'éloignement de ces indésirables (chapitre 2).

---

[337] « Lefebvre : "Chacun sait qu'il y a des liens entre délinquance et immigration" » *Le Point,* 05 août 2010.

[338] Les conditions de séjour et particulièrement de ressources qui sont centrales en matière d'éloignement sont étudiées dans la partie 3.

# Chapitre 1 : L'ordre public : définition théorique et usage historique

Dans les systèmes juridiques français et italien, l'ordre public tient une fonction de préservation de l'ordre dans la société. C'est donc logiquement à cette fonction que vont se rapporter les hommes politiques lorsqu'ils lient présence Roms et insécurité, comme le fait Brice Hortefeux ministre de l'Intérieur au sortir d'une réunion à l'Elysée le 28 juillet 2010, réunion ministérielle sur les gens du voyage et les Roms (nous y reviendrons), lorsqu'il déclare "*Les Roms ayant commis des atteintes à l'ordre public ou des fraudes seront reconduits en Bulgarie ou en Roumanie. L'opération sera quasi immédiate*[339]". Cet usage politique de l'ordre public nous interroge sur le contenu juridique de cette notion qui fut largement commentée par la doctrine administrativiste française et qui fut notament qualifiée de standard juridique du fait de sa plasticité. Si cette définition de l'ordre public comme standard est classique en France, il nous a semblé important de rappeler les contours de cette doctrine (Section 1) qui va guider notre analyse par la suite de l'ordre public "en action" face au Roms /Roumains, d'autant plus que l'on peut noter des différences d'approche entre les doctrines italiennes et françaises sur cette définition conceptuelle de l'ordre public. La plasticité de l'ordre public peut en faire un outil tentant de répression dans un contexte de "crise tsigane", mais cette centralité de l'outil juridique vient surtout de la mémoire politique, administrative, de la régulation de la présence des étrangers. L'ordre public est l'outil central de la régulation des étrangers depuis le XIXème siècle, et si en pratique, l'ordre public passe au second plan du fait d'une gestion plus fondée sur la régularité de séjour et des considérations économiques, il n'en reste pas moins porteur d'une forte charge symbolique. L'usage politique prédominant de l'outil juridique "ordre public" dans la gestion de l'immigration des Roms / Roumains résulte d'abord d'une continuité de l'histoire juridique de l'ordre public dans la régulation des étrangers (Section 2).

---

339 « Roms : Sarkozy ne plie pas face à la gauche », *Le Figaro*, 28 Juillet 2010.

## Section 1 : La doctrine d'ordre public en droit administratif

Concept doctrinal omniprésent du droit administratif, l'ordre public est un sujet d'étude « classique » que nous tenterons de retracer ici. Il est entendu que le concept d'ordre public ici développé sera la préservation de l'ordre dans la cité (donc comme concept de police administrative) et non pas l'ordre public procédural[340]. Les doctrines italienne et française vont s'affronter autour de la délimitation du concept. Alors que la doctrine italienne est attachée à une définition matérielle de l'ordre public, la doctrine française moderne rejette cette approche (I) et va donc développer deux approches fonctionnelles de l'ordre public : d'abord comme norme ayant pour fonction d'habiliter l'autorité publique à prévenir le désordre (II), ensuite comme norme autorisant l'autorité publique à apprécier le désordre, norme qui sera donc un standard juridique (III).

### I.- Une définition matérielle de l'ordre public ?

La doctrine française a privilégié classiquement une approche matérielle de l'ordre publique. Le Doyen Maurice Hauriou, définit ainsi « l'ordre public au sens de la police, c'est l'ordre matériel et extérieur »[341]. Cette définition matérielle de l'ordre public est fondée en France[342] sur les lois successives[343] adoptées depuis la Révolution, et qui en confiant au maire le pouvoir de police municipale se sont efforcées d'en définir le contenu. Le maire est chargé, en tant qu'autorité de police, de veiller à la préservation de la sécurité publique, de la tranquillité publique et de la salubrité publique. Cette trilogie traditionnelle trouve pour la doctrine française plus moderne une double limite. D'une part, elle n'est pas limitative[344] et donc incapable de circonscrire l'ordre public auquel le juge ou le législateur a rajouté au gré des circonstances, de nouveaux éléments comme la sûreté, la moralité publique[345], la dignité

---

340 Sur la séparation conceptuelle de deux idées différentes définies sous un même terme c.f. *Rivero*, J. *Droit administratif*, Dalloz, *coll.* « *Précis Dalloz* », Paris, *Dalloz*, 1971 p.386

341 Hauriou M., *Précis de droit administratif et de droit public*, sirey, 12è éd., 1993, p.549

342 Cette définition traditionnelle fut largement reprise par la doctrine italienne

343 Lois des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 et la loi du 4 avril 1884

344 CE 24 octobre 1984 Diabate, DA 1984 comm. n°529

345 CE Sect. 18 décembre 1959 Société" les films Lutetia", GAJA n°79

de la personne humaine[346]... D'autre part, les éléments que comporte la trilogie municipale sont en eux-même tellement larges qu'ils ne permettent pas de donner une définition satisfaisante et risquent fort de fonctionner comme l'ordre public lui-même.

Pour ces auteurs, la recherche n'a pas permis de donner une définition matérielle à la notion d'ordre public du fait de l'étendue des situations qu'elle peut potentiellement recouvrir et leur variabilité dans le temps et l'espace. À défaut d'être une notion « proprement conceptuelle » qui peut, selon le doyen Vedel, « recevoir une définition complète selon des critères logiques habituels et leur contenu est abstraitement déterminé une fois pour toutes », l'ordre public pourrait être une « notion fonctionnelle », c'est-à-dire une notion qui « procède directement d'une fonction qui leur confère seule une véritable unité »[347]. La définition fonctionnelle de base de l'ordre public est tautologique : l'ordre public est ce qui sert à la préservation de l'ordre dans la cité.

La doctrine italienne est profondément opposée à une notion qui ne soit pas déterminable[348]. Cette opposition a des racines historiques : L'indéterniminabilité de l'ordre public est associé au système juridique fasciste. L'ordre public est à cette époque une notion extrêmement ample, comprenant la sécurité publique[349]. Le concept a pour finalité la protection du régime : puisqu'il doit être entendu comme « vita indisturbata e pacifica dei positivi ordinamenti potici sociali ed economici che costuiscono essenza del regime[350] » et donc arrêtait d'être une limite de fait à certaines spécifiques libertés mais devient « l'origine di un generalizzato e indeterminato potere di polizia »[351].

Le constituant italien de 1946 et 1947 montre logiquement une forte méfiance face à cette notion « générale » vue comme « fasciste »[352] et ne retiendra dans la rédaction de la Constitution que certaines conceptions spécifiques de l'ordre public : La « Sicurezza

---

346 CE, Ass. 27 octobre 1995 Commune Morsang-sur-orge, Rec. Lebon p. 372

347 Vedel G. "la juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative", J.C.P.,1950,I851, n°4

348 Bonetti P. Terrorismo emergenza e costituzioni democratiche, Mulino, Bologne 2006, p.306

349 Tallini V. Ordine pubblico e sicurezza nello stato costituzionale , Thèse droit public, Università Luiss Guido Carli di Roma, 2009, accédé le 03/03 /2011 à

350 Circolare telegrafica del capo della polizia Bocchini, relative all'interpretrazione dell'art 2. T.U.L.P.S. Cité dans Aquarone A., L'organizazione dello stato totalitario, Einaudi Turin, 1978 p.47 ss.

351 Angelini F. Ordine e integrazione costituzionale Europea, CEDAM, Padoue, 2007 p.32

352 Ibid. p. 33-36

pubblica », l' « incolumnità pubblica », la « sanità », « buon costume »[353]. Toutefois, comme dans le cas de l'ordre public municipal français, la Cour constitutionnelle[354] va considérer que ces notions ne sont pas limitatives[355] et que les limites d'ordre public doivent être retenues comme implicites à l'ensemble du système constitutionnel afin d'empêcher un usage abusif de libertés publiques pouvant compromettre d'autres biens et libertés individuels[356]. Bien que cette conception soit très critiquée par la doctrine[357], nous pouvons retenir des décisions de la Cour constitutionnelle[358] que le système juridique italien retient, la Sicurezza pubblica[359], l'incolumnità pubblica, sanità, buon costume, comme des démembrements non limitatifs de l'ordre public[360]. Ainsi l'ordre public peut être vu en Italie comme un concept large proche du droit français et Italien mais comme a également un sens plus restreint en droit l'éloignement : c'est une catégorie juridique strictement définie qui ne recouvre que des atteintes graves à l'Etat comme l'espionnage et le terrorisme (qui serait donc l'équivalent de la sureté de l'Etat en droit français) et qui trouve son origine dans les règles antiterrorisme de 1975[361] comme nous allons le voir plus en avant. Afin de rendre plus compréhensible la comparaison franco-italienne, nous utiliserons d'une part le terme ordre public en français pour désigner le concept large, standard comprenant entre autres la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. D'autre part nous utiliserons le terme italien *ordine pubblico* pour désigner son acceptation stricte (espionnage, terrorisme) comprise dans un premier temps en droit italien de l'éloignement.

---

353 Si l'expression ordre public est absente de la Constitution italienne dans sa rédaction initiale, elle apparaît dans le nouveaux article 117, alinéa 2 au côté de la « sécurité » qui règle les compétences respectives du législateur nationales et des législateurs régionaux.

354 Corte, Cost., Sent. 8 luglio 1971, n 168, in « Giur. Cost. », 1971, p.1774.

355 Bonetti P. Précité p.306

356 Sur l'ordre public comme limitation des libertés publiques voir Esposito C., *Libertà di manifestazione del pensiero e ordine pubblico* (nota a Corte cost. 16 marzo 1962, n. 19), in Giur. cost., 1962, p. 191 ss., ainsi que Barile P., *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose* (nota a Corte cost. 16 marzo 1962, n. 19), in For. it., 1962, c. 855 ss. qui défend l'idée que de telles limites d'ordre public contrairement à la position de la cour de cassation doivent opérer uniquement lorsqu'elles sont expressement prévues par la Constitution.

357 Corso G. entrée "Ordine pubblico nel diritto amministrativo" in *Dig. Disc. Pubbl*., vol. IV, Torino Utet, 1995, p.445

358 Pour une consolidation de la jurisprudence de 1971 voir Corte cost., sent 3 novembre 1988, n.1013

359 Spécifiquement sur les rapports qu'entretiennent l'ordre et la sécurité publique dans la théorie italienne cf Tallini V. Ordine pubblico e sicurezza nello stato costituzionale précité p. 54-70.

360 Sur ces démembrements de l'ordre public voir : Lavagna C., *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in Dem. dir., 1967, p. 359 ss.

361 Loi n°152 du 22 mai 1975 : Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico

## II.- L'ordre public, une habilitation à prévenir le désordre

Pour Étienne Picard, l'ordre public primaire est une norme de nécessité servant le maintien de l'État et de la liberté[362]. Cette norme de nécessité présente, pour l'auteur, comme seule caractéristique, d'être fondée sur l'ordre public et d'imposer une obligation à l'individu membre envers la société et l'État. L'ordre public est donc le fondement de normes nécessaires au maintien de la liberté. L'auteur soutient en effet que l'ordre public et la liberté sont consubstantiels. L'ordre public comporterait deux faces : un ensemble de normes juridiques comme, par exemple, les exigences de salubrité ou de sécurité et une « proposition de droit », concept théorique qui exprime l'unité de ces normes juridiques. Cette idée permet à l'auteur de dépasser l'antagonisme entre ordre public et liberté : lorsqu'il se manifeste sur un sujet précis par une norme juridique, l'ordre public apparaît comme l'antithèse d'une liberté particulière, mais « *en tant qu'il est une proposition de droit, l'ordre public apparaît comme une norme générale et abstraite qui habite l'idée de droit au même titre que le primat de la liberté* »[363].

En ce sens, l'ordre public, agencement de libertés, est inséparable de l'idée de liberté autant que « *toute forme est inséparable de sa substance* ».[364] Cette forme est un principe d'habilitation générale de l'autorité. Ainsi *« dans un ordre juridique donné, la fonction de l'ordre public consiste à garantir, par diverses techniques juridiques appropriées , mais non nécessairement spécifiées à l'avance, que toutes les exigences d'ordre matériel ou juridique qui apparaissent essentielles aux yeux des autorités qui ont compétence pour ce faire , seront en tout état de cause satisfaites, c'est à dire quel que soit l''état formel du droit tel qu'il peut résulter de la mise en œuvre de ses règles habituelles»* [365]. L'ordre public en droit public se caractérise par un rôle technique, au-delà du contenu des règles de police administrative susceptibles d'être édictées. L'ordre public général est une norme implicite d'habilitation permettant à une autorité de prendre une mesure de police administrative sans habilitation législative préalable. À l'inverse, l'ordre public spécial est une habilitation formelle à traduire, en droit positif, certaines implications de la proposition de droit. Cet ordre public spécial a

---

362 Picard E., *La notion de police administrative*, Publication Univ Rouen, Le Havre, 1984.

363 Ibid. p.541

364 Ibid.

365 Picard E. Introduction générale in Redor M.-J. L'ordre public : Ordre public ou ordre publics? Ordre public et droit fondamentaux, Bruylant, Bruxelles, 2001 p.56

pour objet de renforcer les pouvoirs d'une autorité de police générale ou d'en octroyer à une autorité de police qui n'en disposait pas. C'est dans ce registre d'habilitation expresse que vont se situer les cas de mesures de police administrative fondées sur l'ordre public que nous serons amenés à étudier dans les rapports entre les Roms / Roumains et l'administration en matière d'éloignement du territoire.

## III.- **L'ordre public et le standard juridique**

Le concept de standard juridique a été largement développé par Stéphane Rials dans sa thèse de doctorat : Le juge administratif français et la technique du standard[366]. L'auteur explore la notion générale de standard juridique en droit administratif (A), et consacre quelques développements à l'ordre public comme standard juridique (B)

### **A.-** Le standard juridique

Théorisé en Droit privé et de façon d'abord confuse en droit administratif, le standard juridique a été défini par Stéphane Rials comme étant « un type de disposition indéterminée, plutôt utilisé par le juge, dont le caractère normatif est l'objet de contestation et qui met en jeu certaines valeurs fondamentales de normalité, de moralité, ou de rationalité »[367] Dans cette définition, le standard a un pouvoir normatif, il est une source de délégation ou de réservation du pouvoir. Cette délégation de pouvoir via un standard juridique va prendre des formes diverses : lorsqu'elle est invoquée par la loi, celle-ci délègue un pouvoir au juge ou à l'Administration ; lorsqu'elle est invoquée par le juge, elle lui réserve le pouvoir d'apprécier les contours des normes qui peuvent se fonder sur le standard juridique. Le standard a d'abord une fonction rhétorique permettant de persuader puis de légitimer la décision qu'il fonde[368]. Ce pouvoir de forger la norme in situ, permet au standard de remplir une deuxième fonction importante via l'idée de normalité : celle de mettre le droit en adéquation avec le temps, en

---

366 Rials S., *Le juge administratif français et la technique du standard: essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980.

367 Ibid. p.59

368 Ibid. p.58

rompant avec les solutions juridictionnelles automatiques, et en faisant évoluer l'ordre juridique conformément à l'ordre social. C'est la fonction de régularisation du standard.[369]

## B.- L'ordre public, standard, mesure de la normalité

Pour Stéphane Rials, l'ordre public à travers ses composants que sont le bon ordre matériel ou moral, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ne peut se concevoir qu'en termes de normalité, de façon relative, et apparaît donc comme un standard. Cette conception de l'ordre public précédait l'auteur puisque le doyen Vedel a défini « l'ordre public au sens administratif du terme » comme étant « constitué par un certain minimum de conditions à la vie sociale convenable »[370]. L'idée de convenable renvoie ici directement à l'idée de normalité et fonctionne donc comme un « pur instrument de mesure des comportements et des situations en termes de normalité »[371]. Lorsque le juge fait référence à l'ordre public, standard du droit, c'est soit pour mettre en cause ou reconnaître la légitimité de la norme qui a été prise par le pouvoir réglementaire ou législatif à l'encontre d'une liberté, soit pour prendre lui-même une norme et la légitimer. La troisième fonction du standard juridique est de renvoyer à un standard social : l'appréciation de la normalité d'un comportement, d'une situation par un agent administratif renvoie à une conception personnelle du monde et de son économie morale.

Une telle conception laisse entrevoir deux critiques pouvant être faites à cet ordre public, mesure de la normalité d'un comportement : la résurgence du pouvoir discrétionnaire de l'administration et/ou de son juge, et l'entrée de « l'opinion publique », « l'air du temps » dans les instances administratives et contentieuses. Nous retrouvons l'idée que l'indéterminabilité d'une règle administrative fasse naître le pouvoir discrétionnaire dans la doctrine chez des auteurs comme Charles Eisenmann : « Dès que sur un point quelconque, sous un rapport quelconque, l'action à accomplir par le sujet n'est pas absolument déterminée « du » pouvoir discrétionnaire fait son apparition... La source de la discrétionnalité, c'est l'incomplète ou l'imparfaite détermination de la réglementation. C'en est la source et c'en est la mesure, plus la

---

369 Ibid. p.59

370 Vedel G., Droit administratif, p.23 cité par Rials S., le juge administratif et la technique du standard, op. cit. p.106

371 Rials S., le juge administratif et la technique du standard, op. cit. p.75

réglementation est impérative et moins il y a de place pour la discrétionnalité ; moins elle est impérative, plus le degré de discrétionnalité est grand »[372] ; et l'auteur de continuer « dans chacun des mots dont se compose la réglementation, ou des notions qui correspondent à ces mots... il suffit que l'une quelconque des notions auxquelles fait appel la réglementation soit en elle même indéterminée pour que du pouvoir discrétionnaire apparaisse ». Charles Eisenmann prend l'ordre public comme exemple de standard indéterminé faisant naître le pouvoir discrétionnaire.

Pour Stéphane Rials, on ne pourrait lier standard juridique et discrétionnalité : le juge administratif effectuant un contrôle d'appréciation de l'ordre public, il serait difficile de soutenir que l'administration agit sans contrôle. L'expression pouvoir discrétionnaire serait donc inadéquate pour qualifier un standard juridique comme l'ordre public. Au fond, pour l'auteur, le standard est une technique juridique permettant dans un domaine nécessitant une liberté d'appréciation in concreto, de remplacer le pouvoir discrétionnaire qu'avait dans ce cas traditionnellement l'administration par une compétence liée que vérifiera normalement le juge par l'erreur manifeste d'appréciation et le contrôle de proportionnalité. Cette approche est confirmée par la jurisprudence du Conseil d'Etat français en matière d'ordre public ; l'Administration doit toujours évaluer la proportionnalité entre le degré de menace contre l'ordre public et sa mesure de prévention. Le juge effectuera un contrôle de proportionnalité de la réaction des pouvoirs publics à la menace contre l'ordre public[373].

---

[372] Eisenmann C., Cours de droit administratif, D.E.S., 1949-1950 p.268

[373] CE 19 mai 1933, Benjamin - Rec. Lebon p. 541

## Section 2 : L'ordre public : Une histoire de la régulation juridique des étrangers

L'ordre public est depuis la seconde moitié du XIXe lié à l'histoire juridique de l'immigration ou plus exactement des expulsions en France comme en Italie. Nous pouvons identifier quatre phases : De la seconde moitié du XIXe à la grande-guerre(I), l'entre deux guerres (II), les Trente Glorieuses (III) et enfin de 1975 à nos jours (IV).

### I.- Du Printemps des peuples à la Grande guerre

Au lendemain de l'unité de l'Italie, le régime des étrangers s'inspire des principes des lumières. Le droit italien reconnaît un droit d'entrée et de séjour à l'étranger qui ne peut être limité uniquement pour des raisons d'ordre public. L'État peut expulser un étranger à travers deux procédures : l'expulsion comme conséquence d'une condamnation pénale d'une part, et l'expulsion comme mesure de police de l'autre. Les articles 439 et 446 du codice penale dispose que l'autorité judiciaire pouvait expulser l'étranger comme peine accessoire des délits de vagabondage, de mendicité, mais pour pouvoir procéder à l'expulsion elle devait avoir l'autorisation expresse du ministre de l'Intérieur[374]. La loi de pubblica sicurezza[375] reconnait au ministère de l'Intérieur le pouvoir de procéder à l'expulsion des étrangers condamnés pour des délits contre les biens. Au-delà des hypothèses prévues expressément par la loi, il existe pour la doctrine[376] un pouvoir générique d'expulsion réservé à l'administration pour des motifs de sécurité publique[377] fondé sur les principes généraux de l'ordre juridique et sur l'article 9 de loi de pubblica sicurezza qui confére à tous les ufficiali di pubblica sicurezza le rôle de veiller à l'observation des lois et au maintien de l'ordre public[378]. Le codice penale Zanardelli de 1889 élimine les hypothèses d'expulsion comme peine accessoire. L'expulsion des étrangers est

---

374 L'autorisation du ministre était prévue à l'article 86 du regolamento di attuazione della legge di p.s.- Regio decreto 18.5.1865 n. 2336.

375 Legge di Pubblica Sicurezza, 20 marzo 1865 n. 2248.

376 Sirianni G., *La polizia degli Stranieri*, G. giappichelli editore Turin 1999 p.3

377 Nous pouvons remarquer une confusion permanente dans la législation entre les concept d'ordre public et de sécurité public, que nous nous retrouverons en droit positif : L'ordre public au sens de l'*ordre dans la rue* est appelé ordre public dans la législation française et souvent « *pubblica sicurezza* » en Italie.

378 Contuzzi F.P., Espulsione di stranieri, in Digesto Italiano Vol XI, 1895-1898, pag 1010. cité par Sirianni G. précité p.4

prévue dans la nouvelle loi de pubblica sicurezza du 30 juin 1889[379] et son règlement d'application. Le préfet devient compétent pour adopter une mesure d'expulsion, afin de raccompagner l'étranger condamné à la frontière lors de la levée d'écrou. Le ministre de l'Intérieur peut sur la base de l'article 90 de la loi de pubblica sicurezza ordonner pour des motivi di ordine pubblico, l'expulsion et la reconduite à la frontière de l'étranger de passage ou résident du Royaume.

En France, la politique de contrôle de l'immigration est liée depuis son origine à la notion de menace de trouble à l'ordre public. Ce lien naît du changement d'échelle de la circulation des travailleurs au XIXe. L'ordre public est d'abord un concept local, qui trouvait sa place dans la gestion locale de la mobilité des pauvres, l'ordre public permettant au maire de renvoyer l'individu trouble aux frontières de sa commune. À la fin du règne de Louis Philippe, ce sont les mouvements migratoires ouvriers à l'intérieur du pays qui sont dénoncés comme dangereux sans que la distinction national / étranger ne soit importante. La Révolution de 1848 et l'introduction du suffrage universel interdit aux hommes politiques de dénoncer le peuple comme entité dangereuse, ceux-ci se reportent sur des catégories plus restreintes du peuple pour donner corps à une menace permettant de rallier le parti de l'ordre, ce sera le cas des vagabonds dénoncés par Thiers[380]. C'est dans la même logique sécuritaire qu'est adoptée la première loi de contrôle de l'immigration : la loi du 3 décembre 1849 "*sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France*", qui tente, d'une part, de restreindre l'accès à la naturalisation par une enquête de moralité, et d'autre part d'introduire dans la loi la possibilité d'expulser un étranger. Le ministre de l'Intérieur peut désormais conduire à la frontière tout individu qui trouble l'ordre public[381]. L'objectif affiché est d'éliminer les agitateurs étrangers qui ont soutenu les insurgés de la Révolution de février 1848[382]. Cette loi pose les fondements du lien entre la question de la nationalité et les problèmes sécuritaires. Danièle Lochack souligne toutefois que cette loi en introduisant l'ordre public comme motif d'expulsion limite pour la première fois le pouvoir discrétionnaire des autorités en matière d'expulsion[383] ; ce qui

---

379 Legge di Pubblica Sicurezza, R.D. 30 giugno 1889, n. 6144.

380 Discours de Thiers du 24 mai 1850, cité par Chevalier L., *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Perrin, 2007, p.602.

381 Lewis M. D. Expulsion des étrangers, d'une mesure policière à une mesure administrative : le cas du Rhône, 1919-1933, Conférence du 11 février 1998, accédé le 20 février 2011 à http://barthes.ens.fr/clio/revues/AHI/articles/preprints/lewis.html

382 Noirel G. Immigration, antisémitisme et racisme en France, Paris, Fayard, 2006, P.71

383 Lochak D., « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », Les lois de l'inhospitalité: les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers, Paris, La Découverte, 1997.

est un phénomène courant : l'inscription dans la législation d'une catégorie juridique la pérennise[384] et la soumet aux mécanismes juridiques de contrôle.

## II.- L'entre-deux guerres

À partir de la fin du XIXe, l'État français veut ieux maîtriser les déplacements de l'immigré. En janvier 1887, il est décidé que les étrangers nouvellement installés doivent être recensés et le décret du 2 octobre 1888[385] impose pour la première fois une déclaration de résidence à la mairie à tous les étrangers et leur famille dans les quinze jours après leur arrivée en France.; en 1893 [386] les étrangers résidents en France doivent se déclarer à la mairie de leur domicile. En 1917[387], la carte d'identité de l'étranger est créée. Ces mesures n'auront un impact réel qu'après la première guerre, alors qu'au début des années des années 20 la main-d'œuvre étrangère explose sous la demande de l'économie de reconstruction. Le préfet peut refouler[388] les étrangers ne remplissant pas les conditions de séjour. Dans un premier temps, les expulsions fondées sur la loi de 1849 sont les principaux outils de régulation de la présence étrangère. De 1920 à 1933 près de 100 000 arrêtés d'expulsion motivés par l'ordre public sont prononcés[389].

À partir des années 1930, les tentatives de réduire la main-d'œuvre étrangère ont pour effet de rendre difficilement identifiable l'expulsion fondée sur un trouble à l'ordre public et les logiques de réduction de la main-d'œuvre étrangère qui devraient être adoptées via une procédure de refoulement. Dans une note de la préfecture des Ardennes, datée du 3 octobre 1931, son auteur après avoir constaté la nécessité de réduire le nombre de travailleurs étrangers du fait de la contraction de l'économie locale, ajoute : « je désire connaître les condamnations pénales pour opportunité des mesures d'expulsion. »[390] Les petits délits commis par des étrangers sont transmis au préfet, afin que celui-ci ait une base juridique pour

---

384 Lochak D., « Les catégories juridiques dans les processus de radicalisation », in Collovald A. et Gaïti B. (dir.) *La démocratie aux extrêmes - Sur la radicalisation politique*, Paris, La dispute, 2006, p. 133-152.

385 Décret du 2 octobre 1888 sur la résidence des étrangers en France.

386 Loi du 8 août 1893 relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national.

387 Décret du 2 avril 1917 portant création d'une carte d'identité à l'usage des étrangers.

388 Rygiel P., « Refoulement et renouvellement des cartes de « travailleur étranger » dans le Cher durant les années 30 », in Rygiel P. (dir.), *Le bon grain et l'ivraie. L'État-nation et les populations immigrées, fin du XIXe siècle*, Paris, Presse de l'Ecole normale supérieur, 2004, pp. 117-133.

389 Amar M., Milza P., *L'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Armand Colin, 1990, p.120.

390 Noirel G., *Immigration*... op. cit. p.365

décider si les personnes en question doivent être ou non expulsées. Parmi ces délinquants étrangers, on trouve par exemple des jeunes filles polonaises ayant circulé sans lumière à leurs vélos, un débitant belge ayant organisé un bal sans autorisation etc[391]. L'étude de Mary Lewis[392] montre qu'à Lyon et Marseille le nombre d'arrestations pour petites infractions augmente brutalement au début des années 1930 et que « la police et l'administration locale se servent du dispositif d'expulsion afin de gérer le marché du travail lyonnais et l'accès à l'aide sociale et de maintenir le calme dans leur juridiction »[393]. L'existence d'un « trouble à l'ordre public » permet au préfet de produire une note au ministère de l'Intérieur pour que ce dernier adopte une mesure d'expulsion, elle lui permet aussi d'adopter une mesure de refoulement puisque le trouble à l'ordre public « montre » que l'étranger ne remplit pas les conditions de séjour[394]. Cette politique d'expulsion des indésirables est toutefois relativement peu efficace, les étrangers ne se conformant pas aux mesures d'expulsion[395]. Les décrets Daladier de 1938[396] tentent de résoudre le problème en permettant l'expulsion de tout étranger et en internant les étrangers « s'obstinant à enfreindre les ordres de départ[397] ». À la veille de la seconde guerre mondiale, il y a en France environ 600 000 internés[398].

La première guerre mondiale marque en Italie un premier recul des principes libéraux du jeune État car “gli stranieri da persone solo potenzialmente pericolose per l’ordine pubblico, si trasformano, nella realtà del conflitto, in persone immediatamente sospette, da assoggettare ad un sistema rigido di controlli.”[399]. Le décret royal du 2 mai 1915[400] assujettit à des contrôles réguliers auprès des autorités de police, les étrangers entrant et séjournant en Italie, lesquels doivent renseigner une série d'informations sur leurs activités, leur état civil, leur résidence, doivent se soumettre à des relevés dactylographiques et pour la première fois une autorité peut

---

391 Pierre C., « départ forcés ou contraints. Comment les étrangers partent des Ardennes durant les années 1930, Réflexion depuis un département frontalier » in Rygiel P. *Le bon grain et l'ivraie*, op. cit. p.142

392 Lewis M. Expulsion des étrangers, d'une mesure policière à une mesure administrative … art. cité

393 Noirel G., *Immigration...* op. cit. p.365

394 Fischer, N. « Les expulsés inexpulsables. Recompositions du contrôle des étrangers dans la France des années 1930 », *Cultures & Conflits*, 53, 1/2004 pp.25-41

395 Gérard Noirel estime que seulement une expulsion sur cinq est exécutée.

396 Décret-loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers et Décret-loi du 12 novembre 1938, décret portant création de centres spéciaux pour la rétention d'étrangers indésirables.

397 Noirel G., Immigration... op. cit. p.463

398 Asséo, H., *Séminaire de l’EHESS, Généalogie et formes de la "politique tsigane" au XXe siècle dans les différents pays européens (1895-1969)*, 4 janvier 2010, accessible sur http://urbarom.crevilles.org

399 Sirianni G., *La polizia degli stranieri*, Turin, Giappichelli, 1999, p.11

400 Decreto-legge del 2 maggio 1915, n. 634,, concernente il soggiorno degli stranieri in Italia, Raccolta Ufficiale, 1915, vol. 2, 1708-22.

éloigner un étranger qui ne s'est pas soumis aux conditions d'accès au séjour. Le régime fasciste réorganise les expulsions fondées sur des motifs d'ordre ou de sécurité publique dans le Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS)[401] du 18 Juin 1931 reprenant et renforçant des dispositions existantes : l'expulsion préfectorale de l'étranger condamné définitivement, de l'étranger contrevenant aux règles relatives au séjour et l'expulsion par le ministre de l'Intérieur, sur des motifs d'ordre public. Le codice Rocco[402] réintroduit l'expulsion dans la législation pénale comme mesure de sécurité, lui donnant ainsi un caractère obligatoire et la soustrayant, dans son application, à l'appréciation discrétionnaire du juge en particulier en cas de condamnation à une peine de réclusion supérieure à 10 ans ou lorsque le délit offense la personnalité de l'État. Tout le système d'expulsion tourne autour du concept de dangerosité sociale de l'étranger. Contrairement à la France des années 30, l'Italie reste un pays d'émigration dont le problème politique est de maintenir sa main-d'oeuvre sur le territoire. L'ordre public qui n'est pas un outil juridique de gestion des masses de travailleurs reste entre les mains du ministre de l'Intérieur.

## III.- **Les Trente glorieuses**

Après la seconde guerre mondiale, le législateur italien ne modifie guère sa législation et le cadre prévu par le *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza* reste jusqu'aux années quatre-vingt l'unique texte régulant la condition de l'étranger sur le territoire. En France, au contraire, les textes changent, le gouvernement adopte l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France[403] ; dans ce texte, l'expulsion redevient une mesure de protection de l'ordre public entre les mains du ministère de l'Intérieur[404]. Dans son ouvrage « Étrangers à la carte, L'administration de l'immigration en France (1945 -1975) »[405], Alexis Spire montre que le lien entre étrangers et trouble à l'ordre public persiste à travers deux figures : le délinquant et le militant politique (confondu avec l'espion)[406]. À la Libération, le ministère de l'Intérieur adopte des mesures d'expulsion contre les étrangers soupçonnés

---

401 Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza du 18 Juin 1931 n. 773

402 Le codice Rocco est le nouveau code pénal promulgué en 1942, il est toujours en vigueur.

403 Ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France JORF du 4 novembre 1945 page 7225.

404 Article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précité.

405 Spire A., *Etrangers à la carte, L'administration de l'immigration en France (1945 -1975)*, Paris, Grasset, 2005.

406 Ibid. p.70.

d'avoir collaboré, tandis qu'à partir du déclenchement de la Guerre froide ce sont au contraire les accointances avec le parti communiste qui sont visées sous l'expression de trouble à l'ordre public. La réintégration du personnel préfectoral évincé à la Libération à partir de 1949 a pour conséquence d'accélérer la recomposition de la mémoire administrative d'avant-guerre. En 1950, sur 1614 arrêtés d'expulsions, un tiers ont une base politique. Ces expulsions politiques reflueront peu à peu. Le nombre d'expulsions tombe sous les 1000 personnes dans les années 1956-1963 pour remonter entre 2000 et 4000 expulsions annuelles sur la période 1963-1975. Les expulsions sont peu efficaces en termes d'éloignement effectif du territoire, le pays n'étant pas doté d'un système organisé de reconduite à la frontière, mais permettent de maintenir l'étranger dans une situation instable[407].

## IV.- **De 1975 à nos jours**

La crise économique qui fait suite au choc pétrolier de 1973 entraîne en France une fermeture progressive des frontières et un durcissement des conditions de séjour. La loi n° 80-9 du janvier 1980 dite loi Bonnet modifie l'article 23 de l'ordonnance de 1945 et introduit l'éloignement fondé sur l'entrée et le séjour irrégulier, sans pour autant supprimer l'expulsion fondée sur des motifs d'ordre public. À son arrivée au pouvoir en 1981, la majorité socialiste améliore les garanties offertes aux étrangers en adoptant la loi n°81-973 du 29.10.1981[408]. Le nombre d'expulsion pour des motifs d'ordre public chute de 3000 en 1980 à quelques dizaines dans les années qui suivent. En 1986, l'opposition RPR-UDF remporte les élections législatives et rétablit par la loi du 9 septembre 1986[409] le régime de l'expulsion tel qu'il existait antérieurement à la loi du 29 octobre 1981. Interrogé sur la suppression de la référence à la « gravité » de la menace à l'ordre public par cette loi, le Conseil constitutionnel

---

407 Ibid.

408 La loi n°81-973 du 29 octobre 1981, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers enFrance**,** JORF du 30 octobre 1981 page 2970, prévoit une série d'immunité où l'étranger ne pourra être expulsé qu'en cas d'urgence absolue : Les étrangers résidant en France depuis l'age de 10 ans, les étrangers résident en France depuis au moins 15 ans, les mariés au moins depuis 6 mois à un (e) conjoint(e) français(e), les condamnés à une peine inférieur ou égal à un an (sauf exception), et qu'ils doivent être entendu préalablement par une commission. Pour plus de précisions : Vincent J.-Y., « la réforme de l'expulsion des étrangers par la loi du 29 octobre 1981 », J.C.P. 1981, I, p. 3054

409 Loi n°86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France JORF du 12 septembre 1986 page 11035

décide dans une décision n°86-216 CC du 03 septembre 1986[410] que la procédure d'expulsion fondée sur l'ordre public est constitutionnelle. Une partie des garanties protégeant de l'expulsion sera rétablie par la loi 2 août 1989[411] suite au retour aux affaires de la coalition de gauche en 1988, puis de nouveau restreint par les lois Pasqua de 1993.

La troisième loi Pasqua, la loi du 31 décembre 1993[412], déplace le débat sur les éloignements fondés sur l'ordre public de l'expulsion au sens strict prévu à l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, au profit d'une reconduite à la frontière exécutée après que le séjour a été refusé pour des motifs liés à l'ordre public, disposition introduite à l'article 22. I. 7° de l'ordonnance du 2 novembre 1945. L'éloignement motivé par la menace à l'ordre public s'est transmis en droit positif à l'article 511-1 II 7° et 8° du CESEDA. Cet article dispose que l'autorité préfectorale peut, par un arrêté, reconduire à la frontière l'étranger à qui a été refusé le séjour en raison d'une menace à l'ordre public ou qui a troublé l'ordre public durant la durée de validité de son visa ou lorsqu'il n'est pas soumis à une obligation de visa durant les trois premiers mois. Il ne s'agit pas d'une « expulsion », mais d'une simple reconduite à la frontière qui ne comprend donc pas d'interdiction d'entrée, mais qui est fondée sur une simple menace à l'ordre public et qui est adoptée par les services préfectoraux et sans convocation préalable devant la commission introduite par la loi de 1981.

Le terrorisme des « années de plomb » entraîne en Italie les premières modifications du régime de l'expulsion fondée sur l'ordre public. La loi n°152 du 22 mai 1975 introduit diverses dispositions visant à maintenir l'ordre public, dont de nouvelles hypothèses d'expulsion, notamment lorsque l'étranger ne peut prouver la légalité de ses ressources. La publication des données du recensement général de 1981 fait prendre conscience aux pouvoirs publics italiens que le pays est en train de devenir un pays d'immigration[413] et la nécessité de modifier la législation héritée des années 1930 se fait ressentir. En 1986, une première loi[414] introduit des garanties pour les ressortissants extra-communautaires, mais ne modifie pas le

---

410 Décision n°86-216 C.C. du 03 septembre 1986, Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, Recueil, p. 135

411 Loi n°89-548 du 2 août 1989 dite Joxe relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, JORF du 8 août 1989 page 9952.

412 Loi no 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil, JORF n°1 du 1 janvier 1994 page 11

413 Pugliese E., L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne, Bologna, il Mulino, sec. ed 2006, p.72.

414 Legge n. 943 de 1986, attuativa della Convenzione OIL del 1975 n. 143

régime de l'expulsion sur des motifs d'ordre public qui reste disciplinée par le *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.* La loi 39/90[415] dite loi Martelli tente en 1990 de faire de l'immigration une discipline juridique systémique en articulant les dispositions relatives à l'entrée, au séjour et aux éloignements. Si la loi modifie essentiellement les éloignements fondés sur les moyens de ressources et plus largement de séjour, elle introduit une série d'hypothèses d'expulsion, mesure de sécurité décidée par le juge lors de certaines infractions[416]. L'expulsion ministérielle pour des motifs d'ordre public ou de sécurité de l'État n'est pas modifiée par le texte mais une nouvelle hypothèse d'expulsion par le préfet pour des motifs de dangerosité sociale est introduite lorsque l'étranger pourrait faire l'objet d'une mesure de prévention prévue par la loi 27.12.1956 n. 1423 ou la loi 31.5.1965 n. 575. Le régime de l'expulsion de loi 39/90 reproduit en substance les dispositions du *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza* et il n'y a donc pas eu une *"emancipazione della legislazione ordinaria sulla condizione giuridica degli stranieri dalla tradizionale prospettiva dell'ordine pubblico"*[417].

Les textes sur les étrangers sont modifiés puis codifiés dans un texte unique en 1998[418]. Ce texte a pour but d'améliorer l'effectivité des mesures de reconduite à la frontière et élargit les hypothèses des expulsions comme mesures de sécurité mais transforme surtout l'expulsion à l'origine comme étant essentiellement liée aux raisons de sécurité et d'ordre public en un instrument propre *"ad assicurare una razionale gestione dei flussi di immigrazione nel nostro paese"*[419]. La loi du 30 juillet 2002 n.189, dite Bossi-Fini, durcit les conditions d'exécution des mesures d'expulsion mais ne change pas profondément l'architecture de l'expulsion sur des motifs d'ordre ou de sécurité publique que nous pouvons retracer en droit positif. L'expulsion pour des raisons d'ordre public peut prendre la forme d'une mesure administrative de sécurité non détentive prévue pour certains délits aux articles 235 c.p., 86, D.P.R. 309/90 et . 15, D.Lgs. 286/1998. Elle peut également être une mesure préventive de

---

415 Legge n. 39/90 sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri , detta Legge Martelli

416 La loi Martelli prévoit l'expulsion de l'étranger retenu responsable, directement ou par personne interposée, en Italie ou à l'étranger d'infraction au dispositions fiscales italiennes ou de règles de protection du patrimoine artistique, en matière de placement de main-d'œuvre ou encore d'exploitation de la prostitution ou d'un quelconque délit contre la liberté sexuelle.

417 Caputo A., « Espulsione e detenzione amministrativa degli stranieri », *Questione Giustizia* n. 3/99 p. 425.

418 Legge n. 40/98 (Legge Turco-Napolitano), transférée dans le d.lvo n. 286/98 , Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero dit Testo Unico sull'immigrazione

419 Corte, Cost., sent. 9 novembre 2000, n. 485

menace à l'ordre ou à la sécurité publique décidée par le préfet en matière de sécurité publique ou par le ministre de l'intérieur en matière d'*ordine pubblico* et de sécurité de l'État (article 10 et 13 D.Lgs. 286/1998). Enfin, l'expulsion peut être une peine substitutive décidée par le juge (art. 16 D.Lgs. 286/1998). En réalité, les conditions d'ordre et de sécurité publics ont gardé un rôle symbolique centrale dans la relation entre l'extranéité et une « présomption » de dangerosité, mais a reculé comme concept operationnel du droit des étrangers à partir de la loi de 1990 au profit d'éloignements administratifs fondés sur les conditions d'entrée et de séjour.

# Chapitre 2 : L’ordre public et l’éloignement des Roms / Roumains

L'intégration de la Roumanie a donné le sentiment que les Etats de l’Ouest étaient dépossédés du contrôle d'une présence tsigane de tout temps et en tous lieux problématique. Les gouvernements italien et français ont donc tenté de redéployer les instruments juridiques d'éloignement fondés sur des motifs d'ordre public vers une gestion de délinquance de groupe. Ce mouvement politique est limité par les obligations juridiques découlant de la réglementation de l'Union Européenne, et spécifiquement par les dispositions de la directive 2004/38 sur la limitation de la liberté de circulation en cas de trouble à l'ordre public (Section 1). Alors que les gouvernements italiens ont en 2007-2008 modifié la législation afin d'améliorer l'effectivité de l'éloignement des Roms / Roumains (Section 2), le gouvernement Français a mobilisé en 2010 son administration pour qu'elle fasse une application rigoureuse de normes préexistantes (Section 3). Enfin les juges, gardiens de la qualification, vont rentrer en jeu en laissant dériver ou non la catégorie juridique que tente de mobiliser le « politique ». (section4).

## Section 1 : La libre circulation des citoyens de l'Union Européenne et les motifs d'ordre public

L'ordre public comme réserve étatique au droit de l'Union Européenne est présent dans le droit des traités (I) et sera donc répercuté en matière de liberté de circulation des personnes en droit dérivé (II).

### I.- La réserve générale d'ordre public

Le droit de l'Union Européenne prévoit que la défense de certains principes fondamentaux considérés comme constitutifs de l'ordre public peut justifier la dérogation de la part d'un État membre à ses obligations communautaires. L'exception d'ordre public est un mécanisme conventionnel habituel, que l'on retrouve logiquement dans les traités fondateurs de la C.E.E. car « l'importance des concessions faites par les États fondateurs de la C.E.E. ne pouvait donc que être accompagné d'un tel mécanisme d'exception »[420]. Le traité de Rome contient une clause de sauvegarde générale, ne pouvant être actionnée que dans des circonstances exceptionnelles, et des clauses spécifiques limitant les différentes libertés mises en place. L'article 48 du traité de Rome[421] exprime les droits à la liberté de circulation dont bénéficient les travailleurs sous réserve de limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Comme nous l'avons montré, l'ordre public échappe à toute définition *a priori*. Nous pouvons faire le même constat quant à la réserve d'ordre public communautaire. Comme l'indique G. Lyon Caen *« l'ordre public exprime ce qu'il y a de plus intense dans la souveraineté. L'exception d'ordre public permet d'assurer, au besoin en refoulant la règle de droit, l'ordre politique tel que l'apprécie le pouvoir. La notion contient une réserve pratiquement indéfinie de souveraineté »*[422] L'ordre public constitue donc une réserve de souveraineté à l'exercice des droits reconnus par les traités constitutifs. Cette proximité avec l'idée de souveraineté

---

420 Castillo M. et Chemain R., « La réserve d'ordre public en droit communautaire », in Redor M.-J. L'ordre public : Ordre public ou ordre publics? Ordre public et droit fondamentaux, Bruylant, Bruxelles, 2001.

421 Art.45 TFUE.

422 Lyon-Caen G., “la réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation”, RTDE 1966, p.693

explique probablement pourquoi les institutions européennes se refusent de définir la réserve d'ordre public : la C.J.C.E. a adopté une position en retrait car les circonstances qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier *« d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre* [423]» et « *les impératifs de l'ordre public national varient (…) en fonction des conditions sociologiques »*[424]. De ce fait, la Cour semble renvoyer l'ordre public à un pouvoir discrétionnaire étatique : « *Les États membres restent seuls compétents pour le maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure (et) jouissent d'une marge d'appréciation pour déterminer, en fonction de la particularité des contextes sociaux et de l'importance qui attachent à un objectif légitime au regard du droit communautaire... les mesures qui sont de nature à parvenir à des résultats concrets* »[425]. La Commission européenne s'aligne sur la position de la Cour : « *Les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux pouvant varier d'un État membre à l'autre et d'une époque à l'autre, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique*[426] ». Ce choix de laisser discrétionnairement aux États la possibilité de fixer leur appréciation de l'ordre public comporte un risque d'arbitraire, comme le soulignent Maria Castillo et Régis Chemain, « *l'absence d'uniformisation de la notion d'ordre public peut conduire à une application non uniforme du droit communautaire* »[427].

La C.J.C.E. a construit une jurisprudence tendant à respecter la souveraineté des États tout en évitant qu'une dérive de la réserve d'ordre public n'ébranle la construction communautaire. La C.J.C.E. va poser que « *la notion d'ordre public dans le contexte communautaire (…) doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la communauté...* »[428]. La Cour va vérifier a posteriori que la réserve d'ordre public est interprétée strictement, les nécessités de l'ordre public et de la sécurité publique ne pouvant pas justifier des mesures qui dépasseraient « l*e cadre de ce qui est nécessaire à la sauvegarde de ces besoins dans une société*

---

423 CJCE, 4 décembre 1974, Van Duyn, Aff 41/ 74, Rec 1974

424 CJCE, 26 février 1975, Bonsignore, Aff 67/74, Rec. 1975, p.297

425 CJCE, 15 juin 1999, aff 394/97, att 43

426 COM(2009) 313/4, 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, p. 11.

427 Castillo M. et Chemain R., « La réserve d'ordre public en droit communautaire » précité

428 CJCE, 4 décembre 1974, Van Duyn, Aff 41/ 74, Rec. CJCE 1974

*démocratique* »[429]. Ce contrôle de l'application stricte de la notion va être développé dans la jurisprudence et repris dans le droit dérivé quant à la réserve d'ordre public à la liberté de circulation des personnes. L'ordre public communautaire comme concept mouvant mais faisant l'objet d'un contrôle maximal du juge fonctionne donc comme un standard au sens de Stéphane Rials. La clause permettant aux États de limiter la liberté de circulation des personnes et les limitations jurisprudentielles à cette clause de sauvegarde ont été intégrées en droit dérivé dans les règlements et directives successifs mettant en œuvre la liberté de circulation. La clause de sauvegarde et ses limitations sont aujourd'hui intégrées à la directive 2004/38.

## II.- **Les motifs d'ordre public dans la directive 2004/38**

La directive 2004/38 dispose à son article 27 que les États peuvent, pour des motifs d'ordre public, limiter la libre circulation des citoyens de l'Union Européenne (A). Toutefois comme toute exception, cette possibilité doit s'entendre strictement, elle est donc accompagnée de garanties (B).

### **A.-** Le trouble à l'ordre public, une menace personnelle, réelle et grave

L'article 27 premier alinéa de la directive 2004/38 ouvre la possibilité aux États de restreindre l'entrée et le séjour de citoyens de l'Union pour des raisons d'ordre public : « *Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.* » Toutefois, cet article délimite strictement la notion en matière d'éloignement et tente de donner des éléments d'appréciations : « L*es mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures. Le comportement de la personne*

[429] CJCE 28 octobre 1975, Rutili c/ Ministre de l'intérieur aff. 36/75 Rec. CJCE, p. 1219

*concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues* ». La directive de 2004 fait sienne la notion de menace grave de trouble à l'ordre public telle qu'elle fut dégagée par la jurisprudence constante de la CJCE, nous pouvons donc éclairer les éléments de définition à la lumière cette jurisprudence.

***Un comportement personnel***

Tout d'abord les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet[430] et ne peuvent donc être fondées sur des motifs de prévention générale, notamment en vue de dissuader les autres étrangers vivant dans le pays d'avoir un comportement identique[431]

***Une menace suffisamment grave***

La C.J.U.E. définit la menace à l'ordre public comme une menace grave affectant un intérêt fondamental de la société. Par exemple, un ressortissant communautaire ayant détenu illégalement des stupéfiants, même si cette infraction a donné lieu à une condamnation pénale, ne peut être expulsé sur le fondement de l'ordre public[432].

***Une menace réelle***

La menace doit être réelle ; ainsi des mesures de refus de séjour et d'éloignement ne doivent pas reposer sur une quelconque présomption que l'intéressé constitue une menace à l'ordre public. Et enfin elles doivent être proportionnées aux objectifs que l'État membre souhaite atteindre, en tenant compte des droits fondamentaux tels que la protection de la vie familiale[433]. Comme nous allons le voir dans la section IV : *La qualification de menace de trouble à l'ordre public ou à la sécurité publique* de ce chapitre, l'application par les juges nationaux de ces critères en matière d'éloignement des Roms / Roumains montre une grande disparité d'application de ces éléments.

---

430 CJCE, 8 avr.1976, Royer, aff.48/75, Rec. CJCE, p.497.

431 Arrêts Rutili, Bonsignore, Calfa, CJCE, 18 mai 1982, aff. jtes 115 et 116/81, Adoui et Cornouaille, Rec. CJCE, p.1665

432 CJCE Bouchereau, 27 octobre 1977, 30/77, Rec. CJCE P.1999

433 CJCE, 18 juin 1991, aff. C-260/89, ERT et a. : Rec. CJCE, I, p.2925, CJCE, 26 juin 1997, aff. C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlag- und vertriebs GmbH c/ Heinrich Bauer Verlag : Rec. CJCE, I, p.3689 , CJCE, 11 juill. 2002, aff. C-60/00, Carpenter : Rec. CJCE, I, p.6279

## B.- Les protections contre l'éloignement fondées sur l'ordre public en droit communautaire

La directive 2004/38 dispose que la mesure doit être proportionnelle à la situation personnelle (1) et respecter des garanties procédurales (2).

### 1. Les garanties de proportionnalité de la mesure et les personnes protégées

L'article 28 de la directive 2004/38 dispose que l'administration doit prendre en compte les éléments personnels de l'intéressé comme la durée du séjour, l'âge, l'état de santé, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec le pays d'origine. Par ailleurs, sauf pour des raisons « *impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique* », le citoyen qui a acquis un droit de séjour permanent ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Les citoyens de l'Union mineurs ou ayant séjourné les dix années précédentes dans l'État d'accueil ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement, sauf pour motif grave de trouble à l'ordre public.

### 2. Les garanties procédurales

La directive 2004/38 dispose que l'État adoptant une mesure d'éloignement fondée sur des motifs d'ordre public doit assortir cette mesure de garanties procédurales, permettant à l'intéressé de connaître le contenu de la décision prise à son encontre, d'avoir accès à un juge afin de contester la décision administrative. L' article 30 de la directive 2004/38 dispose ainsi que la mesure d'éloignement prise sur des motifs d'ordre public est « notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets » et que doivent être portés à la connaissance du citoyen de l'Union les motifs complets et précis d'ordre public, de sécurité ou de santé publique qui sont à la base de la décision. La mesure doit comporter les voies et les délais de recours ainsi que le délai imparti pour quitter le

territoire ; délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification, sauf en cas d'urgence dûment justifiée.

L'article 31 de la directive 2004/38 prévoit les garanties juridictionnelles de la personne éloignée. Elle doit avoir accès à un juge pour pouvoir contester la mesure d'éloignement. Si le recours formé est accompagné d'une demande en référé, l'éloignement effectif ne peut avoir lieu tant qu'une ordonnance de référé n'a pas été prise, sauf lorsque la décision d'éloignement se fonde sur une décision judiciaire antérieure, ou lorsque les personnes concernées ont eu auparavant accès à un recours juridictionnel, ou lorsque la décision d'éloignement se fonde sur des motifs impérieux de sécurité publique. Les États peuvent refuser la présence sur le territoire de la personne durant la procédure au fond, mais ne peuvent l'empêcher de comparaître le jour de l'audience. Le juge doit pouvoir examiner la légalité de la décision, l'appréciation des faits et des circonstances ainsi que la proportionnalité de la mesure. La directive 2004/38 tente donc de limiter un usage excessif des motifs d'ordre public sans pour autant anticiper sur l'appréciation de « ce qui est » un motif d'ordre public, appréciation qui reste entre les mains des administrations nationales et de leurs juges.

## Section 2 : L'Italie à la recherche de l'éloignement effectif

Après une première transposition « technique » de la directive 2004/38 début 2007, la question du régime de l'éloignement des citoyens de l'Union est peu à peu devenue politique durant l'année 2007 (I) ; ce débat politique va se cristalliser à la toute fin d'octobre suite à un fait divers. Le régime fut alors modifié avec difficulté par le gouvernement Prodi. Le décret législatif correctif du 28 février 2008 est toutefois adopté, modifiant la législation de l'éloignement fondé sur des motifs d'ordre et de sécurité public (II.) Ce texte actuellement en vigueur fut ensuite renforcé par l'adoption par le gouvernement Berlusconi d'un éloignement prononcé par le juge pénal. (III.)

### I.- De la transposition technique au débat politique

La directive 2004/38 est transposée le 6 février 2007 alors que la présence des Roms / Roumains ne faisaient pas encore débat dans le champ politico-médiatique, cette transposition est d'ailleurs considérée comme technique (a), mais peu à peu au cours de l'année 2007 apparaît dans le débat public la figure de l'immigré roumain, figure criminelle de l'immigration (b). Le gouvernement va alors tenter d'adopter une législation nouvelle pour empêcher la montée de cette « criminalité ethnique », législation à laquelle s'oppose une partie de sa majorité (c).

#### A.- L'ordre public dans le décret législatif 30/2007, une transposition technique

La directive 2004/38 est transposée en droit italien par le décret législatif 30/2007 du 06 février 2007[434], soit avec 10 mois de retard. Le texte est adopté via la procédure du décret législatif[435], le gouvernement ayant été habilité par une loi du 18 avril 2005[436] délégant au

---

[434] Decreto legislativo del 06 febbrario 2007 , n. 30 - Gazzetta Uff. 27/03/2007, n.72.

[435] Soit une habilitation législative donnée par le Parlement au Gouvernement pour adopter des dispositions législatives.

gouvernement le pouvoir législatif de transposer en droit interne italien 21 directives européennes de 2003 et 2004. Contrairement à la France, ce texte n'est pas intégré au texte général réglant le statut des étrangers[437], mais est resté un texte autonome. Nous retrouvons ici le contraste entre le droit italien différenciant la condition du citoyen de l'Union de l'étranger extra-communautaire, là où le droit français conceptualise le ressortissant communautaire comme une sous-catégorie des étrangers.

Le décret législatif 30/2007 transpose les articles 27 et 28 de la directive 2004/38 sur l'éloignement des ressortissants communautaires fondé sur des motifs d'ordre ou sécurité publique à son article 20. Dans sa version originale, l'article 20 dispose que le droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'Union et de leur famille peut être limité par des motifs d'ordre public ou de sécurité publique. En l'absence de contrôle systématique aux frontières et d'obligation de titre de séjour pour les citoyens de l'Union, une telle limitation s'incarne en pratique essentiellement au travers des procédures d'éloignement des ressortissants communautaires. L'expression « motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza » est une transposition transparente de la directive 2004/38, qui pourrait donc être vue comme un standard[438].

Le second alinéa de l'article 20 dispose que les mesures limitant la circulation et le séjour prises pour des motifs d'ordre public et de sécurité, doivent être adoptées dans le respect du principe de proportionnalité et en relation avec le comportement de la personne qui représente une menace concrète et actuelle compromettant l'ordre public et la sécurité publique. L'existence de condamnations pénales ne justifie pas automatiquement l'adoption de telles mesures.[439] Il s'agit d'une transposition relativement fidèle à l'article 27 de la directive

---

[436] Legge 18 aprile 2005, n. 62, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunita' europee. Legge comunitaria 2004" G.U. n. 96 del 27 aprile 2005 - Supplemento ordinario n.76

[437] Testo unico sull'immigrazione, précité

[438] La doctrine italienne mal à l'aise avec les notions standards va critiquer cette le caractère peu précis du texte voir par exemple Finocchiaro, *Allontanamenti solo c'é proporzionalità*, Guida al diritto, n.19, 2007, 38 : l'auteur critique les difficultés de distinctions entre motifs grave d'ordre et de sécurité publics et la menace concrete et actuelle menaçant l'ordre et la sécurité publics.

[439] « *essere adottati nel rispetto del principio di proporzionalità ed in relazione ai comportamenti della persona che [*rappresentassero*] una minaccia concreta e attuale tale da pregiudicare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica. La esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti*. ».

2004/38, bien que l'on puisse souligner quelques variantes. Dans la directive, les mesures d'éloignement doivent être adoptées « exclusivement » en fonction « du comportement de la personne » ; dans la version italienne l'adverbe exclusivement disparaît. L'exigence de caractériser un comportement représentant une menace suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société est remplacé par une formule tautologique renvoyant l'appréciation de l'ordre public... à la menace pour l'ordre public et la sécurité publique : « *comportamenti della persona, che rappresentino una minaccia (…) tale da pregiudicare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica* » . Les garanties de l'article 28 ont également été transposées dans le décret législatif 30/2007. Les alinéas quatre et cinq reprennent les catégories protégées de la directive. Les titulaires du droit au séjour permanents, et les mineurs ne peuvent pas être éloignés sur de simples motifs d'ordre ou de sécurité publics, mais uniquement, pour les premiers si leur comportement est « grave » et pour les seconds si leur comportement met en danger « la sicurezza dello stato ».

La mesure d'éloignement du ressortissant communautaire appartient au ministre de l'Intérieur qui l'adopte par acte motivé, précisant le terme du départ volontaire qui ne peut être inférieur à un mois sauf en cas d'urgence démontrée. Le fait que l'autorité compétente soit le ministre de l'Intérieur suggère que l'éloignement fondé sur des motifs d'ordre public était conçu à l'époque comme un acte de haute politique, adopté dans des cas très exceptionnels comme l'appartenance à une organisation terroriste, l'espionnage, les troubles politiques graves. Un autre élément laisse à penser que l'éloignement fondé sur des motifs d'ordre public était destiné à des cas exceptionnels : si le décret dispose que le Questore peut procéder à l'éloignement immédiat, passé le délai de départ volontaire ou si la mesure est fondée sur des motifs de sécurité publique mettant en danger la sécurité de l'État, mais le texte ne précise pas la procédure d'exécution[440].

## B.- La sécurité : une majorité introuvable

---

**Traduction** : « être adoptés dans le respect du principe de proportionnalité et en relation aux comportements de la personne qui représenterait une menace concrète et actuelle telle quelle porterait préjudice à l'ordre public et la sécurité publique. L'existence de condamnations pénales ne justifient pas automatiquement l'adoption de telles mesures ».

[440] Lang A., Nascimbene B., « L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea », in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, fascicolo 2. p.61-62.

Au cours de l'année 2007, une série de faits-divers occupe le débat médiatique italien. Ainsi que nous l'avons développé dans la partie précédente, les migrants roumains vivant de petites activités comme le lavage de pare-brises ou de la mendicité sont placés au centre des discussions au niveau municipal dans de nombreuses grandes villes. A coté de cette attention à des activités décrites comme des incivilités ou de la « micro-criminalité », les médias mettent en avant des faits divers beaucoup plus graves imputables à des ressortissants roumains[441]. Un fait-divers est particulièrement traité à la fin de l'été 2007 : L'agression du réalisateur Giuseppe Tornatore le 22 août[442], pour laquelle vont être arrêtés trois ressortissants roumains le 1er septembre[443]. À cette occasion, la sur-criminalité roumaine va être soulignée : Il Giornale, journal de Centre droit va titrer le 4 septembre : «Carceri romane stracolme di criminali romeni»[444] ; dans cet article nous pouvions lire que 50% des détenus de la prison romaine de Regina Coeli sont roumains.

La coalition de gauche au pouvoir s'empare du thème ; dans un courrier au Corriere della Sera en date du 30 août[445] le ministre de l'Intérieur Giuliano Amato défend son action contre la criminalité roumaine en citant l'action Itaro, opération commune entre les polices italienne et roumaine ayant permis entre mai et août d'arrêter 255 roumains sur la base d'atteintes aux biens. Dans la suite de sa lettre, le ministre explique que le sentiment d'insécurité est le fait d'une micro-criminalité diffuse qu'il faut combattre. Le 4 septembre les services du Président du conseil annoncent la préparation d'un projet de loi afin, selon le journaliste, « d'affronter une des urgences les plus alarmante de l'été, celle de la sécurité urbaine, la criminalité diffuse, celle organisée »[446]. Ce projet de loi comporte une série de propositions afin de renforcer le pouvoir des maires, des mesures anti-mafia, anti-prostitution… regoupées au sein d'un « pacchetto sicurezza »[447]. Le lendemain le ministre de l'Intérieur défend la proposition dans la presse[448] tandis que les alliés de la gauche radicale se désolidarisent de la proposition

---

441 « Romeni e violenza 2007, un anno nero », *La Repubblica*, 1 novembre 2007.

442 « Tornatore rapinato e ferito a Roma, La sorella: "Tac perfetta, presto a casa" » *La Repubblica*, 23 août 2007.

443 « Aggressione a Tornatore, romeni in carcere, Uno di loro riconosciuto nella notte dal regista », *La Repubblica*, 1 septembre 2007.

444 « Carceri romane stracolme di criminali romeni », *Il giornale*, 4 septembre 2007.

445 « Amato: facciamo come Giuliani », *Corierre della Sera*, 30 août 2007.

446 « Criminalità, piano del governo, Stretta sul carcere preventivo », *La Repubblica*, 4 septembre 2007.

447 « "Piano sicurezza in tre settimane" Il governo consulterà i sindaci », *La Repubblica*, 4 septembre 2007.

448 « Piano sicurezza, linea dura di Amato, "Basta filosofia, guerra alla microcriminalità », *La Repubblica*, 5 septembre 2007.

gouvernementale. Des personnalités des Comunisti italiani, de la Rifondazione communista, des Verde » de la Sinistra democratica menacent de rejeter le texte au Sénat où la courte majorité du gouvernement rend nécessaire l'accord de toutes les composantes de la coalition au pouvoir[449]. De l'autre coté de l'échiquier politique, la Lega nord, Forza Italia et l'Allianza Nazionale dénoncent un « pacchetto sicurezza », écran de fumée qui ne saurait être instrument efficace pour lutter contre la montée de l'insécurité et annoncent la tenue d'une manifestation nationale sur le thème de la sécurité pour le 13 octobre.

Au cours des discussions préliminaires avec la commission aux affaires constitutionelles du Sénat[450], le ministre de l'Intérieur propose d'inclure dans le « pacchetto sicurezza » ce qu'il présente comme une avancée significative : de donner aux préfets le pouvoir d'éloigner des citoyens de l'Union pour des motifs de sécurité publique en soulignant que cette mesure doit se comprendre comme une réponse au problème du nomadisme soulevé par les maires. Ce « nomadisme » serait pour le ministre le fait de Roumains et ce serait donc en Roumanie que des actions non répressives seraient nécessaires pour prévenir l'exode des Roms qui fuyeraient des conditions de vie désastreuses[451]. Dans la suite de son discours, le ministre déclare qu'il est convaincu que lors de la rédaction du décret législatif 30/2007 a été faite une

---

449 « Sicurezza, aut-aut della sinistra radicale, "Amato avrà bisogno dei nostri voti" », *La Repubblica*, 5 septembre 2007.

450 Senato della Repubblica, XV Legislatura, 1ª Commissione, 25º Res. Sten., 25 settembre 2007, Comunicazioni del ministro dell'interno Amato in materia di sicurezza pubblica accessible sur http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/comm01/01a-20070925-CG-0541.pdf dernier accès le 16/02/2011

451 *« E evidente che esistono contesti ambivalenti e di questi fa parte anche il nomadismo, per ricordare un tema che i sindaci ci hanno segnalato. Mi riferisco a contesti ambivalenti in cui giocano un ruolo essenziale sia le azioni non repressive, sia la necessità di ricorrere ad azioni di repressione. Al riguardo intravedo una sola possibilità normativa che tengo a sottoporre alla vostra attenzione. Spesso siamo in presenza di cittadini comunitari e, spiace dirlo, prevalentemente rumeni. Il problema principale nasce in Romania, dove le azioni di carattere non repressivo necessarie a prevenire questa problematica in realtà servono più che da noi. Dalla Romania e` in atto un vero e proprio esodo di rom per le condizioni di non vita nelle quali hanno finito per trovarsi. Quindi scappano da quel Paese, mentre non scappano dall'Ungheria ».*

**Traduction :** « il est évident qu'existent des contextes ambivalents et de ceci fait également partie le nomadisme, pour rappeller un thème que les maires ont signalé. Je me refère à des contextes ambivalents dans lesquels jouent un rôle essentiel tant des actions non repressives tant la nécessité de recourrir à des actions de repressions. A cet égard j'entrevois une seule possibilité normative que je tiens à soumettre à votre attention. Souvent nous sommes en présence de citoyens communautaires et, je suis désolé de le dire, surtout des Roumains. Le problème principal nait en Roumanie, où les actions à caractère non repressif, nécessaires à prévenir cette problématique en réalité servent plus que chez nous. De la Roumanie est en cours un véritable exode des Roms du fait des conditions de non vie dans lesquelles ils ont fini par se trouver. Donc ils s'echappent de ce pays, alors qu'ils ne s'échappent pas de la Hongrie ».

erreur technique qui réduit les possibilités d'expulser[452] un citoyen de L'Union. La directive communautaire prévoyant que l'expulsion pouvait advenir pour des motifs graves d'ordre et de sécurité publique, le décret de transposition fut rédigé par analogie avec l'article 13 du testo unico sull'immigrazione attribuant pour les étrangers extra-communautaires le pouvoir d'expulsion pour des motifs grave d'ordre public et de sécurité de l'État au ministre de l'Intérieur. Toutefois, pour le ministre ce choix normatif s'avèrerait erroné car il n'y a pas d'analogie entre la sécurité de l'État et la sécurité publique, concept juridique par certains côtés moins important mais également plus ample que la sécurité de l'État. Il serait donc nécessaire d'attribuer aux préfets le pouvoir d'éloigner un citoyen de l'Union pour des motifs de sécurité publique. Le ministre souligne ensuite que la disposition tant de la directive que du décret législatif disposant qu'une condamnation pénale ne saurait en elle-même justifier une mesure d'expulsion ne l'interdit pas d'expulser une personne qui n'a pas été condamnée et déclare d'ailleurs vouloir procéder prochainement à de telles expulsions, mais qu'il aimerait être « conforté » sur ce point par le Parlement.

Le 23 septembre, un règlement de compte entre bandes roumaines fait un mort et deux blessés ; les faits sont marquants, les témoins racontent que les tueurs ont fait agenouiller les victimes avant de les abattre. Tandis que le maire de Rome accuse la Roumanie de ne pas prendre ses responsabilités politiques[453], l'opposition municipale attaque la gestion de la sécurité sur le territoire communal et pointe la présence de nomades et d'immigrés au cœur de la cité plongeant la ville dans « l'emergenza sicurezza »[454]. Nous voyons dans ces propos une illustration de la confusion entre les figures des « nomades » et des « Roumains », figures qui

---

452 Nous utilisons ici le terme expulsion (espulsione) plutot que celui d'éloignement (allontanamento) qui serait juridiquement correcte afin de rapporter au plus près les dires du ministre.

453 « *O la Romania si assumerà le sue responsabilità o se ne discuterà in Europa. La situazione dell'ordine pubblico a Roma è peggiorata da qualche mese a questa parte, in particolare dopo l'ingresso massiccio dei romeni* », déclaration de Walter Veltroni rapportée dans « Guerra tra bande a Roma, un morto e due feriti Veltroni: "Meno sicuri dopo ingresso romeni" », *La Repubblica*, 27 septembre 2007.
**Traduction** : « Ou la Roumanie assumera ses responsabilités, ou nous en parleront en Europe. La situation de l'ordre public à Rome est s'empirée depuis quelques mois de ce côté et particulièrement après l'entrée massive de Roumains ».

454 Giani Alemanno : « *Una presenza incontrollata di immigrati e nomadi nel cuore della città, che sta portando a sacche di criminalità vera e propria. Il fatto di sangue avvenuto la scorsa notte in una zona centrale di Roma, dimostra purtroppo, ancora una volta, quanto tutta la città sia in piena emergenza sicurezza* », déclaration rapportée dans « Guerra tra bande a Roma, un morto e due feriti Veltroni: "Meno sicuri dopo ingresso romeni" », *La Repubblica*, 27 septembre 2007.
**Traduction** : « une présence incontrôlée des immigrés et nomades au cœur de la cité, qui est en train de la porter au pillage d'une vraie criminalité. Le fait sanglant advenu la nuit dernière dans une zone centrale de Rome ne démontre que trop, encore une fois, combien toute la ville est en état d'urgence sécuritaire ».

se rejoignent sous le vocable Rom. Les mêmes échanges auront lieu de nouveau entre le maire de Rome et son opposition[455] le 05 octobre, alors qu'un cycliste agressé au mois d'août par deux ressortissants roumains meurt des suites de son agression.

Le débat sur la sécurité se focalise sur la situation de Rome, car Walter Veltroni, maire de Rome, est candidat au poste de premier secrétaire du Partito Democratico (P.D.) aux élections du 15 octobre. Il est à ce titre très présent dans le champ médiatique. Il est crédité comme maire d'un bon bilan, qui lui vaut une certaine popularité ; l'opposition va alors tenter d'assombrir ce bilan en se focalisant sur la montée de l'insécurité qui serait liée à la présence d'immigrés, de nomades, de bidonvilles. Ces attaques contre le bilan de Walter Veltroni sont d'autant plus fortes qu'il tient dans son parti et au sein de la gauche une ligne dure sur la sécurité et l'immigration et qu'il est nécessaire d'affaiblir cette position afin d'éviter de voir le centre gauche reprendre à son profit la thématique sécuritaire.

Le 13 octobre, alors que l'opposition manifeste à Rome contre l'insécurité (legality day), Gianfranco Fini, leader d'Allianza Nazionale (A.N.) survole en hélicoptère la ville et les « campi nomadi » puis tient une conférence de presse[456] où il accuse le maire de sous-estimer sciemment la réalité de la présence « nomade » : les « campi nomadi » accueilleraient au moins dix-huit mille personnes et non pas les six mille personnes recensées. Pour le leader d'A.N., ces terrains sont autant de « luoghi dell'insicurezza ». La mairie de Rome répond en annonçant avoir déjà évacué 5200 Roms et Roumains occupant illégalement des terrains au cours des six derniers mois. On voit dans cet article le débat se recentrer sur la présence de Roms/Roumains dans les bidonvilles. C'est sur cet arrière plan polémique que le 15 octobre Walter Veltroni est élu secrétaire général du Partito Democratico, et va demander au gouvernement d'accélérer l'adoption du projet de loi « pachetto sicurezza ».

---

455 Dans une interview du 07 octobre 2008 au Corriere della Sera, Walter Veltoni déclare. «*Da quando la Romania è entrata nell'Unione europea c'è stata una forte affluenza di romeni. E un numero eccessivo di romeni si sono rese responsabili di reati. Non avrei frenato sull'ingresso della Romania nell'Ue, decisione presa dal precedente governo, dobbiamo solo fare un discorso chiaro sul fatto che il flusso migratorio non può essere senza regole. Chi viene dall'Europa ritiene invece di non poter essere punito*».

456 « Veltroni nasconde le baracche dei rom », *Il Giornale*, 13 octobre 2007.

Le 23 octobre, alors que la majorité est ébranlée au Sénat[457], le gouvernement Prodi tente de faire adopter en Conseil des ministres les projets de lois du « pachetto sicurezza » mais doit renoncer devant l'hostilité des ministres de la gauche radicale de sa coalition, la discussion est renvoyée au Conseil des ministres de la semaine suivante[458]. Le 30 octobre le Conseil des ministres adopte finalement le « pachetto sicurezza » malgré l'abstention de certains ministres de la gauche radicale, Emma Bonino, ministre pour les Politiques communautaires, hostile au projet, n'est pas présente. Le « pacchetto sicurezza » se compose de cinq projets de lois.[459] Nous intéresse spécifiquement le projet de loi « Disposition en matière de sécurité Urbaine » qui propose des normes afin de lutter contre l'exploitation des mineurs dans des activités criminelles ou la mendicité, de rendre plus efficace la collaboration entre les préfets et les maires et d'attribuer à ces derniers des instruments afin qu'ils puissent garantir la sécurité publique, renforcer la collaboration effective entre les forces de l'ordre et les vigiles urbains (police municipale), de rendre plus aisée l'incrimination de certains délits comme l'occupation du domaine public et les dégradations, et enfin d'attribuer aux préfets le pouvoir d'expulser les citoyens de l'Union européenne pour motifs de sécurité publique. Au cours de la conférence de presse, le ministre de l'Intérieur tente d'écarter les doutes sur la capacité du gouvernement à faire adopter les projets de lois : si, à la fin de l'année, le texte n'est pas adopté par le parlement, le gouvernement adoptera un décret-loi[460]. L'opposition pour sa part, dénonce des projets de loi qui ne seront jamais adoptés[461] en raison des dissensions au Sénat[462].

---

457 Les difficultés d'adoption au Sénat d'une mesure fiscale qui ne fut adoptée qu'à 157 voix contre 156 voix montre pour la presse italienne les difficultés du gouvernement Prodi du fait des divisions internes de sa majorité. Au delà de la criminalité des Roumains et de la présence de « nomades roms », c'est essentiellement cet aspect politique que souligne la presse lorsqu'elle traite du « pacchetto sicurezza ».

458 « Pacchetto sicurezza, divisioni nel governo, Provvedimento rinviato al prossimo Cdm », *La Repubblica*, 23 octobre 2007

459 Les 5 projets de lois étaient : Disposition en matière de sécurité urbaine, Dispositions ayant traits aux délits de graves alarmes sociales et certitude de la peine, adhésion au Traité de Prüm et institution d'une base de donnée ADN nationale, mesures en matière de lutte contre le crime organisé, et enfin un projet de loi disposition en matière de faux en écriture.

460 « Sì del Cdm al pacchetto sicurezza "Falso in bilancio è attività criminosa" », *La Reppublica*, 30 octobre 2007

461 Ibid. : « *il capogruppo di An al senato, Altero Matteoli, commenta che "Prodi ha messo in scena una farsa, approvando cinque disegni di legge che probabilmente non vedranno mai la luce, un nuovo inganno ai cittadini"*».

462 Ibid. « *Il capogruppo di Forza Italia al Senato, Renato Schifani, l'astensione di Ferrero, Mussi e Pecoraro "dimostra la fragilità di un esecutivo costretto a spacchettare le misure per tentare il bluff di un consenso che nella maggioranza non c'è, e non potrà esserci neppure al Senato"* ».

### C.- La cristallisation du débat : l'assassinat de Giovana Reggiani

Le soir du 30 octobre 2007, un jeune homme de nationalité Roumaine poignarde une italienne, le jeune homme surpris par une « nomade »[463] est immédiatement arrêté par la police dans les minutes qui suivent[464]. Le fait-divers est révélé dans la presse le lendemain matin. Quelques heures plus tard, Walter Veltroni tient une conférence de presse à la mairie de Rome. Il attaque alors l'immigration roumaine qu'il accuse d'être responsable de la dégradation de la sécurité à Rome : « *primo dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, Roma era la città più sicura del mondo* »[465]. Il trace ensuite les contours d'une immigration criminogéne de masse : « *In questa città da diversi mesi c'è un arrivo di persone che vengono da Paesi comunitari. Non si tratta di immigrati che vengono qui per 'campare', ma di un'altra tipologia di immigrazione che ha come sua caratteristica la criminalità* »[466], et précise son propos en déclarant que 75% des arrestations effectuées dans l'année précédente concernaient des ressortissants roumains. Dans son discours, il fait deux propositions : tout d'abord il en appelle à l'Europe pour contraindre les autorités roumaines à réguler ses flux d'émigrés criminels en sous-entendant que la Roumanie pourrait ne pas rester dans l'Europe, et ensuite il demande au gouvernement d'adopter des modifications législatives urgentes: « *Non ci si può girare intorno, la sicurezza è una grande questione nazionale che chiama in causa iniziative d'urgenza sul piano legislativo: i prefetti devono poter espellere i cittadini comunitari che hanno commesso reati contro cose e persone* »[467].

---

[463] Nous reprenons ici le vocabulaire du journaliste de la Repubblica qui qualifie le meurtrier de "giovane romeno" (jeune roumain) et le témoin de "nomade romena" (nomade roumaine), ainsi que le bidonville ou ils habitent tout deux de "campo di romeni" (camp de roumains).

[464] « Roma, aggredita alla fermata del treno E' in fin di vita, arrestato romeno », *La Repubblica*, 31 octobre 2007.

[465] **Traduction : «** Avant l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, Rome était la cité la plus sûr du monde »

[466] **Traduction : «** Dans cette cité depuis plusieurs mois il ya une arrivée de personnes qui viennent de pays communautaires. Il ne s'agit pas d'immigrés qui viennent ici pour « camper » mais d'une autre typologie d'immigration qui a pour caractéristique la criminalité ».

[467] « Sicurezza, Veltroni contro la Romania per le espulsioni varato un decreto legge », *La Repubblica*, 31 octobre 2007.

**Traduction : «** On ne peut pas tourner autour, la sécurité est une grande question nationale qui appelle des initiatives urgente sur le plan legislatif : les préfets doivent pouvoir expulser les citoyens comunautaires qui ont commis des délits contre les choses et les personnes ».

Le gouvernement réagit promptement, Romano Prodi appelle le Premier ministre roumain qui promet une entière collaboration et l'envoi en Italie de policiers afin de lutter contre la criminalité « roumaine », promesse qui sera suivie le jour même de discussions entre le chef de la police italienne et le chef de la police roumaine afin de constituer une Task-Force pour lutter contre la criminalité roumaine à Rome[468]. Il y a dans ces premières heures un large consensus parlementaire sur la nécessité d'une intervention contre l'«emergenza » Roms/Roumains[469].Le Président du Conseil convoque un Conseil des ministres extraordinaire dans la soirée consacré à la sécurité, l'attribution aux préfets du pouvoir d'éloigner un ressortissant communautaire pour des motifs de sécurité publique contenue dans le projet de loi « pachetto sicurezza » est transférée dans un décret-loi avec l'accord des ministres de la gauche radicale. Le soir du 31 octobre, 24 heures après le meurtre, l'échiquier politique italien semble profondément transformé : Walter Veltroni, nouveau secrétaire général du parti au pouvoir s'est imposé comme leader du P.D. imposant une ligne dure au gouvernement Prodi, il étiquettera le décret-loi comme étant la première initiative officielle du P.D., rompant avec la vieille dichotomie voyant la sécurité comme une prérogative de la droite et la solidarité de la gauche[470]. Pour sa part Romano Prodi semble avoir ressoudé sa majorité en obtenant le feu vert de la part de ses membres les plus à gauche, alors que le gouvernement n'arrivait pas à trouver un consensus auparavant afin de faire adopter de nouvelles règles en matière de sécurité et d'immigration. Le 1er novembre le président de la République signe le décret-loi qui entre en vigueur le lendemain.

Le décret-loi 181/2007[471], change le titre de l'article 20 ajoutant au "*Limitazioni al diritto di ingresso e soggiorno per motivi di ordine pubblico*" les "*motivi di pubblica sicurezza*", et fait cet ajout systématiquement dans le texte. Cet ajout permet de prévoir une procédure nouvelle spécifique aux atteintes à la sécurité publique en ajoutant un alinéa 7 bis qui dispose que la mesure d'éloignement fondée sur des motifs de sécurité publique ou des motifs impérieux de sécurité publique est adoptée par un acte motivé du préfet territorialement compétent. Le

---

468 Ibid.

469 Sigona N. (dir.), The "latest" public enemy: romanian Roma in Italy, The case studies of Milan, Bologna, Rome and Naples, Osservazione, Florence, 2008.

470 « La sinistra deve capire le paure della gente », *La Repubblica*, 4 novembre 2007.

471 Nous avons choisi de ne pas étudier en détail le décret-loi 181/2007 étant donné que ce texte, n'a pas été transformé en loi dans les soixante jours suivant son adoption et que les modifications normatives qu'il contient seront repris dans le décret legislatif correctif du 28 février 2008 qui fera l'objet d'une analyse plus poussée.

« questore » peut exécuter de force la reconduite à la frontière émise par le préfet, passé le délai de départ volontaire, lorsque la mesure est fondée sur des motifs de sécurité publique ou immédiatement si la mesure est fondée sur des motifs impérieux de sécurité publique. L'article 20 bis prévoit l'articulation entre la procédure d'éloignement et la procédure pénale lorsque le citoyen de l'Union est incriminé dans une affaire pendante.

Le ministère de l'Intérieur espère que ces modifications accélérant les procédures permettront d'éloigner quelques milliers de citoyens de l'Union en quelques mois. À Rome, les forces de l'ordre sur la base des arrestations de Roumains pour des délits graves ou mineurs pensent pouvoir éloigner environ 5000 personnes.[472] Dans les jours qui suivent les différentes préfectures du pays déclarent à la presse être prêtes à procéder aux premiers éloignements[473]. Toutefois cet « optimisme » ne sera guère suivi d'effet d'un strict point de vue quantitatif. D'après l'étude menée sous la direction de Nando Sigona[474], le décret-loi n. 181/2007 avait permis à l'administration d'adopter, le 27 décembre 2007, 510 mesures d'éloignements dont 181 pour des motifs impérieux de sécurité publique. Comme l'observe Nando Sigona le décret-loi qui aurait du permettre un nombre élevé d'éloignements de masse, n'a pas donné les résultats espérés.

L'adoption en urgence du décret-loi n'a pas permis de refermer la séquence politique qui va rapidement échapper des mains de la majorité au profit de l'opposition. Dans les jours qui suivent l'adoption du décret 181/2007, la dénonciation par le centre-gauche d'une criminalité roumaine, se transforme en un « problème Rom »[475]. La droite attaque durement la majorité sur ses divisions et son incapacité supposée à adopter un texte efficace. Le meurtre a en quelque sorte légitimé *a posteriori* le discours sécuritaire tenu depuis l'été[476]. Le député de

---

472 « Romeni, scattano le espulsioni "Via i primi cinquemila" », *La Repubblica*, 02 novembre 2007.

473 Le préfet de Rome déclare dans à la presse britannique : « *I shall sign the first expulsion orders straightaway. A hard line is needed because, faced with animals, the only way to react is with maximum severity* », The Guardian, 3 Novembre 2007.

474 Sigona N., The "latest" public enemy: romanian Roma in Italy, op. cit.

475 L'article : « Il killer senza pietà: "Ho solo rubato una borsa" »*Il Giornale*, 2 novembre 2007, montre bien ce glissement.

476 « *Siamo alla farsa: dopo aver spacchettato i provvedimenti sulla sicurezza in ben cinque disegni di legge e in tre emendamenti alla Finanziaria, senza riuscire a varare alcuna decisione immediatamente operativa a causa delle insanabili divisioni fra ministri, Prodi ora ha convocato un consiglio straordinario proprio sulla sicurezza, alla luce della tragica aggressione di Tor di Quinto* », commente Sandro Bondi, coordinatrice nationale de Forza Italia. In « Sicurezza, Veltroni contro la Romania per le espulsioni varato un decreto legge » précité

A.N. Maurizio Gasparri accuse le maire de Rome et le gouvernement Prodi d'être responsables du meurtre[477].

La gauche radicale se trouve dans une situation délicate ; si les leaders des différents partis de la coalition gouvernementale soutiennent dans un premier temps l'action gouvernementale[478], une partie de leurs sympathisants, notamment des intellectuels influents se désolidarisent d'« une tentation fascisante »[479]. Les leaders de la gauche radicale demandent alors que le texte soit rééquilibré par des mesures anti-racistes[480]. Le gouvernement Prodi n'arrivera pas à transformer en loi le décret-loi 181/2007 dans le délai de 60 jours prévus à l'article 77 de la Constitution Italienne. Le texte est rejeté au Sénat d'une courte majorité de deux voix le 5 décembre[481]. Le gouvernement demande une nouvelle délibération avant de renoncer. Il se défend toutefois d'avoir été incapable de réunir sa majorité. Officiellement le texte n'a pas pu être adopté[482] au Sénat car l'introduction dans le texte d'un cavalier législatif traitant d'une

---

**Traduction** : Nous sommes à la Farce : après avoir découpé les mesures sur la sécurité dans cinq projets de loi et trois amendement à la loi de finance, sans réussir à lancer aucune décision immédiatement opérative à cause de malsaines divisions entre les ministres, Prodi convoque maintenant un conseil extraordinaire justement sur la sécurité, à la lumière de la tragique agression de Tor Quinto

477 « *Nella Roma di Veltroni, a cinquecento metri dall'inutile e costosa festa del cinema a base di nani e ballerine, si può massacrare una donna uscendo da inquietanti. baraccopoli che dilagano fin nel cuore della città mentre i potenti della sinistra si occupano di condividere flash e telecamere con le attrici* » in « Sicurezza, Veltroni contro la Romania per le espulsioni varato un decreto legge » précité.
**Traduction** : « Dans la Rome de Veltroni, à cinq cents mètres de l'inutile et couteuse fête du cinema à base de nains et de danseuses, on peut massacrer une femme en sortant d'inquietants bidonvilles qui se propagent jusqu'au cœur de la cité pendant que les puissant de la gauche s'occupent à partager flash et camera de télévision avec les actrices ».

478 « Umberto Rosso, "la gente é stanco dei rom, parola di communista" », *La Repubblica*, 5 novembre 2007.

479 « Rossana Rossanda boccia il decreto: *Sciagurato, roba da fascisti* », *La Repubblica*, 3 novembre 2007.

480 « Sicurezza, Amato media con Prc "Non ci saranno espulsioni di massa", la sinistra sulle barricate », *La Repubblica*, 6 Novembre 2007 : « *"Vincoliamo il nostro voto positivo al decreto sulla sicurezza al recepimento delle nostre modifiche, e alla volontà di tenere sbarrate le porte alla destra", dice il segretario del Prc, Franco Giordano. In pratica un secco altolà al governo all'ipotesi di accettare le modifiche al decreto proposte dalla Cdl* (Casa della liberta*). Rifondazione cerca, infatti, di non far coincidere il dissenso sul decreto con la separazione dal governo, mettendo nero su bianco le sue condizioni. "Penso che il decreto vada modificato nel suo percorso parlamentare, aggiungendo la questione della lotta al razzismo" dice il ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero* »
**Traduction :** *« "Nous lions notre vote positif au décret sur la sécurité à la reception de nos modifications et à la volonté de tenir barricadées les portes à la droite", dit le secretaire du Prc, Franco Giordano. En pratique un sec halte-là au gouvernement aux hypothèses d'accepter les modifications au decret proposé par la Cdl (cassa della Liberta). La rifondazione cherche en fait à ne pas faire coincider la dissension sur le décret avec la séparation avec le gouvernement, mettant noir sur blanc ses conditions. " Je pense que le decret va etre modifié durant son parcours parlementaire, en ajoutant questions de lutte contre le racisme " dit le ministre de la Solidarità sociale Paolo Ferrero.* »

481 « Sicurezza, governo battuto due volte La maggioranza: "Ma l'accordo c'è" », *La Repubblica*, 5 décembre 2007.

482 « Decreto sicurezza, tutto da rifare, Stralcio della norma sbagliata», *La Repubblica*,18 décembre 2007

norme anti-homophobie contenant une erreur[483] rendait tout le texte susceptible d'être annulé par la Cour constitutionnelle. Lorsque l'erreur est découverte le 17 décembre, le Parlement ne dispose pas d'un délai suffisant pour recommencer la procédure législative avant la caducité du décret-loi. Afin de maintenir dans le droit positif les dispositions adoptées dans le décret loi 181/2007, utiles en termes d'éloignement forcé, le gouvernement adopte lors du Conseil des ministres du 28 décembre un nouveau décret-loi[484] reprenant les dispositions du décret 181/2007 quant aux éloignements fondés sur des motifs impérieux de sécurité publique au côté d'une procédure d'expulsion pour terrorisme pour les étrangers extra-communautaires.

Ce décret-loi ne fut pas non plus converti en loi au terme de soixante jours, le 6 fevrier, alors que le texte doit être adopté avant le 2 mars. Le gouvernement propose alors en commission des affaires constitutionnelles, de la présidence du conseil et des affaires internes d'abandonner le texte et d'inclure ses dispositions dans un décret-législatif correctif. Une telle procédure évite en effet un vote au Parlement, alors que le gouvernement Prodi vient de chuter le 24 janvier, il ne gère plus que les affaires courantes et il est peu probable qu'il réussisse à obtenir une majorité sur ce texte. La loi du 18 avril 2005[485] habilitant le gouvernement à légiférer afin de transposer, entre autres, la directive 2004/38 disposait que le gouvernement pouvait prendre des décrets correctifs pendant 18 mois après la publication du décret législatif avec l'accord des commissions parlementaires compétentes. Ici le décret législatif de transposition ayant été adopté le 06 février 2007, le gouvernement Prodi pouvait en février 2008 adopter un décret législatif correctif sans nouvelle habilitation. On peut toutefois s'interroger sur le caractère « correctif » d'un décret introduisant une procédure d'éloignement forcé, émise par le Préfet qui n'était pas prévue initialement. En effet le nouveau décret législatif correctif du 28 février 2008 n. 32[486] modifie le décret législatif n. 30/2007 ajoutant les articles 5 bis, 20 bis et 20 ter, en modifiant les articles 20, 21, 22, soit les dispositions ayant trait aux éloignements des ressortissants communautaires ainsi que le régime de sanction en cas de non-exécution de la mesure ou de retour sur le territoire si la

---

483 Le texte renvoyait à l'article 13 du traité d'Amsterdam alors qu'il aurait dû renvoyer à l'article 2

484 Decreto-legge del 29 dicembre 2007 n. 249, "*Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza*".

485 Legge 18 aprile 2005, n. 62, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunita' europee. Legge comunitaria 2004" G.U. n. 96 del 27 aprile 2005 - Supplemento ordinario n.76

486 Decreto legislativo n. 32 del 28 febbraio 2008, G.U. n. 52 del 1 marzo 2008

mesure comporte une interdiction de territoire. Le décret législatif correctif reprend en fait les dispositions qui avaient été introduites par les décrets-lois d. 181/2007 et d. 249/2007.

L'appréciation de l'ordre public ou de la sécurité publique ne renvoie pas à une définition dans le décret législatif. Cette absence de définition est regrettée par Marcello di Fillipo[487] qui voit dans cette démultiplication de l'ordre public au sens large une faiblesse de rédaction liée à l'adoption difficile du texte. La nécessité ressentie par le législateur d'introduire des procédures différenciées en matière d'ordre public, de sécurité publique, de sécurité de l'État, semble indiquer que, dans ce cas, pour le législateur italien, l'ordre public ne fonctionne pas comme un standard. En France, la sécurité publique est un démembrement de l'ordre public ; dans ces dispositions italiennes, elle est un concept concurrent. Comme nous l'avons vu, la doctrine italienne considère la sécurité publique comme un démembrement de l'ordre public. La législation est moins claire. La loi du 22 mai 1975 [488] « *Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico* » lie l'ordre public aux activités politiques anti-démocratiques, adoptées au début des « années de plomb ». Les atteintes à l'ordre public au sens de la loi du 22 mai 1975 sont qualifiées dans le décret législatif d'atteinte à la Sécurité de l'État. Le *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza* renvoie au contraire à une conception large de l'ordre public recouvrant la police préventive des délits de droit commun. Les dispositions du décret législatif sont donc particulièrement confuses et laisseraient à penser qu'il existe deux catégories juridiques autonomes : l'ordre public et la sécurité publique : la sécurité de l'État étant une sous-catégorie de l'ordre public et les motifs impératifs de sécurité publique une sous-catégorie de la sécurité publique[489].

L'adoption chaotique des modifications du régime de l'éloignement des citoyens de l'Union fondé sur des motifs d'ordre public montre comment l'arrivée des Roms / Roumains a bouleversé le système politique italien[490]. Les médias et le débat politique se sont centrés pendant plusieurs mois autour de cette présence, faisant de l'adoption de ces modifications législatives un test de la capacité du gouvernement à agir malgré sa courte majorité. Ceci

---

487 Di Filippo, M., « La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38/ CE », in *rivista di diritto internazionale*, 2008, 2, p.439

488 L. 22 maggio 1975, n. 152, *Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*.

489 Voir sur ce point : Tribunale di Firenze Decreto 4.7.2008 est Constentino

490 Simoni A., « At the outer limits of the rule of law: Romanian Roma and their, impact on Italian legal culture », contribution non publiée lue au colloque *Romani mobilities in Europe : Multidisciplinary perspectives*, Oxford university, 14 et 15 Janvier 2010

explique l'importance que revêtait l'adoption de ce texte pour un gouvernement démissionnaire devant retourner aux urnes. Le décret législatif correctif 32/2008 n'a pas plus permis un éloignement de masse des Roms /Roumains que les décret lois précédents. Du 1er mars au 19 mai 2008, 164 ressortissants roumains sont éloignés sur la base de mesures d'ordre public avant que cette pratique ne soit délaissée par les administrations préfectorales, à la fin de l'année 2008 comme l'avouait le maire-adjoint de Milan, Riccardo De Corato, commentant les propositions formulées par le ministre de l'Interieur Maroni à l'automne 2010 : « *Ora sarà più facile allontanare chi non ha titoli per stare a Milano, Le procedure precedenti erano troppo complesse. (...) Motivo per cui gli allontanamenti, a Milano, sono partiti e finiti nel 2008, fermandosi a quota 143 per quanto riguarda i romeni.* »[491].

## II.- Les modifications apportées par le gouvernement Berlusconi à l'éloignement pour raisons de sécurité ou d'ordre publics.

Suite aux élections des 13 et 14 avril 2008, la droite menée par Silvio Berlusconi, soit le Partito della liberta[492] et la Lega nord, s'installe au gouvernement. Roberto Maroni, homme politique de la Lega nord obtient le poste de ministre de l'Intérieur et affiche dans les premiers jours de son installation au ministère un volontarisme appuyé sur ce thème : le lendemain de sa prise de fonction, il propose de rediscuter avec la Commission Européenne des conditions de la libre circulation lorsque la sécurité nationale est en jeu afin de « limitare l'ingresso dei nomadi, la gran parte di nazionalità romena ». Le ministre déclare, pour ce faire, étudier la possibilité de suspendre les règles de Schengen[493] et de rétablir un contrôle aux frontières, car beaucoup de Roms arriveraient en Italie via des pays de l'Espace Schengen notamment de France. Ce projet de suspension de Schengen « per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale »[494] ne fut qu'un effet d'annonce abandonné. Le but du gouvernement Berlusconi est de continuer de placer les Roms / Roumains au centre de l'agenda politique. L'action du gouvernement se concentre durant le prinptemps et l'été 2008 essentiellement avec la publication d'un état d'urgence sur les Campi Nomadi de Milan Naples et Roms et surtout le recensement de l'ensemble des habitants des Campi Nomadi durant l'été. Nous étudierons en

---

491 « Sicurezza: nuovi poteri, espulsioni facili per mille nomadi », *Il Giorno*, 7 novembre 2010.

492 Le Partito della liberta est un parti né en 2008 de la fusion de Forza Italia et de Allianza nationale.

493 « Maroni, un piano anti-romeni,"Ridiscuteremo le regole Ue" », *La Repubblica*, 10 mai 2008.

494 Une telle suspension est déjà prévue dans les règles Schengen.

détail cette séquence politique et les règles de droit alors adoptées dans le chapitre 2 de la partie 4 consacré à : *La lutte contre les bidonvilles.*

Toutefois nous pouvons déjà noter que le gouvernement Berlusconni introduit très rapidement une nouveauté en matière d'éloignement du territoire pour des motifs de sécurité publique à travers le décret-loi n° 92 du 23 mai 2008 converti avec modification dans la loi l. 125/2008. Ce décret-loi modifie au a) et b) de l'alinéa 1 de l'article 1, les articles 235 et 312 du code pénal qui disposaient que le juge pénal pouvait en sus de sa décision pénale prononcer contre l'étranger extra-communautaire coupable de certains délits une mesure administrative d'expulsion du territoire (misura di sicurezza). Cette possibilité est élargie au citoyen de l'Union dont le juge ordonne l'éloignement lorsqu'il a été condamné à une peine d'enfermement supérieure à deux ans[495], ou lorsqu'il a été condamné pour une peine restrictive de la liberté personnelle pour un délit prévu au titre I « Dei delitti contro la personalità dello Stato », du Livre second « dei delitti in particolare » du Codice penale.[496]. L'éloignement est exécuté par le Questore[497] . La violation de l'ordonnance d'éloignement est punie d'une peine d'enfermement d'un à quatre ans. Comme l'a relevé le sénateur D'Ambrosio lors des discussions en commission parlementaire[498], cette législation pose à première vue de graves problèmes de contrariété avec le droit de l'Union car elle ne prévoit pas que le juge prenne en compte les garanties substantielles prévues par la directive 2004/38 lors de l'adoption d'une mesure d'éloignement : proportionnalité de la mesure, la menace grave, concrète, effective et personnelle que doit représenter de citoyen de l'Union pour l'ordre ou la sécurité publique[499].

La même contrariété au droit de l'Union fut relevée par l'Union Européenne. En effet, les opérations de recensement sur les campi nomadi durant l'été 2008 ont attiré l'attention de la

---

495 Article 235 du *Codice penale*

496 Article 312 du *Codice penale*

497 Le décret-loi n° 92 du 23 mai 2008, ne prévoyait pas l'exécution de l'éloignement mais lorsqu'il fut converti en loi par la loi 125/2008 du 24 juillet 2008, les parlementaires prévoient dans le silence du décret-loi que l'éloignement est effectué par le Questore de l'article 20 du décret législatif 30/2007. Cette disposition d'abord répétée à l'article 235 et 312 et renvoyée à l'article 183-Ter du code pénal par la loi 94/2009 du 15 juillet 2009.

498 Legislatura 16° - Commissioni 1° e 2° riunite - Resoconto sommario n. 2 del 03/06/2008, (692) Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica

499 Sur ce thème voir également Marini C., « Il decreto Legge n. 92 del 2008 e le modifiche al codice penale relative all'espulsione come misura di sicurezza : questioni aperte sul trattamento dei comunitari »*Gli stranieri* 2008, p. 547.

commission européenne. Le commissaire Jacques Barrot a étudié ces opérations et leur conformité avec la directive 2000/43 avant de conclure que *"Les mesures n'autorisent pas la récolte des données relatives à l'origine ethnique ou à la religion des personnes recensées"* et sont donc légales [500] comme nous allons le voir dans la partie 4. Toutefois le commissaire Barrot a déclaré le 16 septembre à l'occasion du premier sommet sur l'inclusion des Roms qu'en matière d'expulsion des citoyens communautaires « tout ce qui est automatique est inacceptable »[501] en se referant aux dispositions de la loi l. 125/2008.

La chambre pénale de la Cour de cassation va remédier à cette contrariété apparente au droit de l'Union en rappelant sa jurisprudence constante qui veut que les mesures de sécurité ne peuvent intervenir que si le juge considère la personne dangereuse socialement[502]et donc que l'éloignement du citoyen de l'Union Européenne, mesure de sécurité, prévu à l'article 235 exige la vérification préalable de la dangerosité sociale du délinquant[503]. Cette interprétation rend les dispositions introduites aux articles 235 et 312 du *Codice penale* redondantes avec l'éloignement décidé par le préfet sur des motifs de sécurité publique, tout au plus elle élargit la compétence de l'éloignement au juge pénal. Le passage du droit public au juge pénal n'est pas neutre. En 2009, le législateur a, dans un souci de systématisation, transféré dans un nouveau article 183 ter ajouté au decret législatif « norme di *attuazione del codice di procedura penale, di coordimento e transitorie del codice di procedura penale »*[504] le renvoi à l'article 20 du décret 30/2007 ayant trait aux modalités d'exécution par le Questore de l'éloignement « mesure de sécurité »[505].

Unir le thème de l'immigration des citoyens de l'Union au droit pénal a une finalité politique. Comme l'a démontré Kelsen[506], la distinction entre droit public et droit privé est une distinction idéologique, dans le sens qu'elle contient, au-delà de la pure technique juridique, un ensemble de principes et de valeurs. Une telle réflexion est applicable à la distinction entre

---

500 « Nomadi, la Ue assolve l'Italia "Misure non discriminatorie" », *La Repubblica*, 04 septembre 2008

501 « Ue, governo fischiato sui rom Barrot: stop a Maroni su espulsioni », *La Repubblica*, 17 septembre 2008.

502 C. Cost. n. 392/1987 et C. Cost n. 19/1974

503 Cassazione penale sez. III, 05 novembre 2009, n. 48937

504 Decreto legislativo 28 Luglio 1989, n.271 « norme di *attuazione del codice di procedura penale, di coordimento e transitorie del codice di procedura penale »*.

505 Pace L., « *Art. 1 c. 4 »* in Tovani S et Trinci A. (dir), *Il pacchetto di sicurezza*, DIKE, Roma, 2010

506 Kelsen H.sur la signification idéologique du dualisme public, privé dans « *Lineamenti di dottrina pura del diritto »*, Ed. PBE Einaudi - Torino 1952, p.98.

droit pénal et administratif. Le droit pénal est symboliquement le droit de la répression des déviances dangereuses. Créer une peine particulière pour le citoyen de l'Union signifie lui attribuer une déviance, légitimant *a posteriori* l'ensemble des actes discriminatoires que le citoyen de l'Union subit, le faisant peu à peu glisser d'un statut proche du citoyen national, au statut discriminatoire de l'étranger[507].

Le mouvement législatif permanent a continué suite à la polémique française de l'été 2010. D'une part le ministre de l'intérieur italien, propose de durcir encore l'éloignement des citoyens de l'Union Européenne. Il veut renforcer les mesures d'éloignement des citoyens de l'Union Européenne afin de les rendre équivalentes aux mesures d'expulsions et de reconduites prévues pour les étrangers extra-communautaires. Il s'agirait d'une proposition de modification de la directive elle-même, que le ministre voudrait porter à la Commission Européenne pour l'immigration. Il s'agit d'une idée répandue que l'on retrouve dans les propositions du nouveau maire de Rome Gianni Alemano[508]. Pour ce dernier, il faudrait prévoir l'éloignement forcé des citoyens de l'Union Européenne en cas de délit grave (cette disposition existe déjà en droit italien), en deuxième lieu pouvoir exiger de la part des États d'origine les antécédents pénaux des personnes s'installant sur le territoire et enfin d'introduire une interdiction d'entrée en cas d'éloignement (cette disposition existe également en droit italien). La proposition du maire de Rome comme du ministre de l'Intérieur revient donc à adapter la directive 2004/38 au droit italien, ce qui est juridiquement problématique.

D'autre part, la Commission a continué à agir afin de promouvoir une meilleur transposition de la directive 2004/38. Dans un premier document de 2008, rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2004/38/CE[509], la Commission souligne que la plupart des Etats n'ont transposé que très partiellement la directive, et qu'en matière d'éloignement pour des raisons d'ordre et de sécurité publics *l'Italie et la Finlande permettent de procéder à des éloignements automatiques lorsque des citoyens de l'UE ont commis un délit d'une certaine gravité* et que ce dipositif est contraire au droit de l'Union. Cette volonté d'agir pour une meilleur transposition fut d'autant

---

507 Lochak D., « «Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites» », *Droit social*, 1990, p. 76.

508 «Maroni: "Espellere anche i comunitari"», *Il Sole 24 Ore*, 7 septembre 2010.

509 Rapport de la Commission au parlement européen et au conseil sur l'application de la directive 2004/38/CE document n° COM/2008/840/FINAL

plus renforcée que, comme nous allons le voir dans la section 3, la Commission analysa la polémique française de l'été 2010 comme résultant d'une mauvaise transposition de la directive 2004/38, et à la fin de l'année 2010 menaça les Etats, dont l'Italie ayant mal transposé la directive, d'ouvrir des procedures d'infractions contre eux devans la CJUE[510].

Comme l'a noté Alessandra Lang[511], le gouvernement a présenté en novembre 2010 une nouvelle réforme la circulation des citoyens de l'Union comme étant un durcissement des règles relatives au séjour et à l'éloignement des citoyens de l'Union le projet de loi « nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica » fut adopté en Conseil des ministres du 5 novembre 2010[512] et renvoyé au Sénat[513]. Selon le rapporteur à la 3ième commission du Sénat, le projet de loi vise en fait à éviter l'ouverture d'une procédure d'infraction pour mauvaise transposition de la directive 2004/38[514]. Tout d'abord le projet de loi rétablit en adéquation avec la théorie juridique, l'ordre et la sécurité publics comme une notion générale englobant

---

510 Commission européenne - communiqué de presse, *Libre circulation: une action déterminée de la Commission a permis de résoudre 90 % des dossiers ouverts en matière de libre circulation*, Bruxelles, le 25 août 2011.

511 « *Il disegno di legge, annunciato all'inizio di novembre, era stato salutato con titoli ad effetto da alcuni quotidiani (il 6.11.2010, Il Giornale intitolava a tutta pagina Ora possiamo cacciare i Rom e Libero, in basso e in piccolo, Via libera al pacchetto sicurezza. Maroni inchioda l'Europa. Ecco la legge caccia-Rom). Del resto, il comunicato stampa n. 113 del Consiglio dei Ministri del 5.11.2010, riassumeva le disposizioni sui comunitari solamente in questi termini: il disegno di legge «introduce l'espulsione del cittadino comunitario per motivi di ordine pubblico se questi permane sul territorio in violazione delle prescrizioni previste dalla direttiva europea sulla libera circolazione dei cittadini comunitari* ». Lang A. « Ancora modifiche alla disciplina italiana sulle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini dell'Unione » *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XIII, 3-2011 pp. 51-61

**Traduction** : « Le projet de loi, annoncé début novembre, fut salué avec des titres à effets de quelques quotidiens (le 6.11.2010. Il giornale intitulait une pleine page Maintenant nous pouvons les Roms et le Libero, en petit Voie libre au paquet sécurité. Maroni secoue l'Europe : voici la loi chasse-Rom). Du reste, le communiqué de presse n° 113 du conseil des ministres du 5.11.2010 assumait les dispositions sur les communautaires seulement dans ces termes : le projet de loi " introduit l'expulsion du citoyen communautaire pour des motifs d'ordre public si celui –ci reste sur le territoire en violation des prescriptions prévues par la directive européenne sur la libre circulation des citoyens communautaires". »

512 B. Nascimbene, « Rom, rumeni e bulgari : una diversa applicazione delle norme dell'Unione europea sulla libera circolazione ? », *Il Corriere giuridico*, 2010, pp 1546 ss.

513 D.D.L « Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica », Atti parlamentari – 2 – Senato della Repubblica – N. 2494, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, accessible à l'adresse : http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00514970.pdf, dernier accès le 17/02/2011; voir également le tableau comparatif : Bontempelli S., « *Quadro sinottico, modifiche introdotte al Testo Unico sull'Immigrazione e al decreto legislativo 30/2007 dallo schema di disegno di legge recante "nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica" licenziato dal Consiglio dei Ministri del 5 Novembre 2010 (bozza)* » accessible à l'adresse : http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/bontempelli-sinottico-ddl.pdf, dernier accès le 17 /02 /2011.

514 Senato, Legislatura 16º - 3ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 125 del 25/01/2011 accessible à l'adresse : http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=519146, dernier accès le 01/03/2011.

des sous–catégories : *la sicurezza dello Stato*, et les *motivi imperativi di sicurezza pubblica* et une clause standard *de altri motivi di ordine pubblico o di sicurezza pubblica*. Le projet de loi propose deux nouveautés sur le front de la procédure d'éloignement sur le fondement de l'ordre public[515]. D'une part, l'évaluation des motifs de sécurité de l'Etat doit tenir compte d'éventuelles condamnations pénales au titre de « delitti contro la personalità dello Stato ». D'autre part, l'exécution immédiate des mesures d'éloignement est élargie aux mesures fondées sur des motifs de sécurité publique en plus des motifs impérieux de sécurité publique et de sécurité de l'Etat déjà prévus dans le texte initial. Toutefois, l'urgence de l'éloignement devra être motivée, et proportionnée à ce qui n'était pas prévu dans le texte initial. Le texte reflète deux mouvements contraires : la volonté de modifier le décret afin de le rendre plus répressif d'une part, et des dispositions qui rétablissent les obligations de proportionnalités exigées par la Commission européenne et introduites afin d'éviter l'ouverture d'une procédure en infraction devant la C.J.U.E.

Le texte de loi ne fut pas adopté, mais ses dispositions furent reprises avec quelques modifications dans le Decreto-Legge n.89 du 23 juin 2011 converti avec modifications par la loi n.129 du 2 août 2011[516]. Cette loi contient en premier lieu des dispositions sur l'évaluation des ressources suffisantes, du citoyen de l'Union européenne inactif et sur l'éloignement des citoyens de l'Union européenne ne disposant pas du droit au séjour. Ces dispositions seront étudiées plus en détail dans la section de la partie 3 consacré à *L'absence de ressources dans le traitement administratif italien.*

Sur le front de l'éloignement fondé sur des motifs d'ordre et de sécurité publics , plusieurs modifications du texte de l'article 20 du decret loi 30/2007 sont apportées par l'article 1, lett g) du decreto legge n.89. Dans les cas d'éloignement pour *motivi di sicurezza dello Stato* et *motivi imperativi di pubblica sicurezza*, le législateur de 2011 revient sur les modifications de la loi l. 125/2008 et supprime aux articles 20 paragraphe 2 et 20 paragraphe 3 du décret législatif 30 /2007 l'automaticité de la mesure d'éloignement en cas de condamnation à certaines peines (terrorisme, atteinte à la l'intégrité de la personne ayant entrainé une peine de plus deux ans de prison) qui avaient été introduit par la réforme de 2008. La référence à ces

---

515 Article 7 1. e) du D.D.L « Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica ».

516 Lang A. « Ancora modifiche alla disciplina italiana sulle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini dell'Unione » *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XIII, 3-2011 pp. 51-61

condamnations ne devient dans le texte qu'une indication de qualification. En accord avec l'article 27-2 de la directive 2004/38, la lecture de la Cour de cassation dans sa décision du 05 novembre 2009 précitée a ici prévalu : une condamnation précedente ne peut pas, par elle seule, entrainer un éloignement, un examen individuel et proportioné est toujours nécéssaire. L'automaticité de la mesure est également supprimée pour à la décision d'éxecution immédiate, de la mesure d'éloignement par le *questore.* Une telle disposition était prévue lorsque la mesure était adoptée pour des *motivi di sicurezza dello Stato* et *motivi imperativi di pubblica sicurezza*[517]. Ici la philosophie de la directive 2004/38 d'examen individuel lors de chaque décision a également primé. Suite à l'adoption de cette loi, la Commission européenne donnait quitus à l'Italie et annonçait qu'elle abandonnait ses projets de poursuites[518].

## III.- **Le nouveau régime d'éloignement fondé sur l'ordre public après la loi n° 129 du 2 août 2011.**

Nous pouvons tracer le schéma final du régime d'éloignement sur des motifs d'ordre et de sécurité publics, tel qu'il est prévu par les articles 20, 20-*bis* e 20-*ter* du décret législatif 30/2007 consolidé, après la loi n.129 du 2 aout 2011.

### **A.-** Des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, de sécurité de l'État et des motifs impérieux de sécurité publique

Trois hypothèses d'éloignement fondé sur des motifs d'ordre public ou de sécurité publique sont prévues par le texte de l'article 20 du décret 30/2007 consolidé : une règle générale d'éloignement en matière d'ordre public ou de sécurité publique et des règles spéciales en matière d'éloignement pour des motifs de sécurité de l'État, les motifs impérieux de sécurité publique. Etant une clause générale prévue par l'alinéa 1 de l'article 20, les motifs

---

517 Article 20 paragraphe 11 du decret 2007/32.

518 Commission européenne - communiqué de presse, Libre circulation: une action déterminée de la Commission a permis de résoudre 90 % des dossiers ouverts en matière de libre circulation, Bruxelles, le 25 août 2011.

d'ordre public ou de sécurité publique ne sont pas définis dans le texte. Ce qui est logique avec leur fonction de standard juridique.

L'alinéa 2 de l'article 20 dispose que les motifs de sécurité de l'État sont vérifiés, entre autres, lorsque le destinataire appartient à une des catégories prévue à l'article 18 de la loi L. 152/1975 ; lorsque l'autorité compétente est fondée à retenir que la présence du destinataire peut de quelque manière que ce soit favoriser une organisation ou une activité terroriste, également internationale. Il s'agit ici de lutter contre le terrorisme et les organisations politiques violentes, nous ne sommes pas en présence de dispositions visant à prévenir la criminalité imputée aux Roms/Roumains.

L'alinéa 3 de l'article 20 dispose que les motifs impérieux de sécurité publique sont caractérisés lorsque le comportement de la personne constitue une menace concrète, effective et grave aux droits fondamentaux de la personne ou à la sécurité publique telle que l'éloignement de l'étranger est urgent, tant sa présence sur le territoire est incompatible avec une vie en société civique et sûre[519]. Le décret législatif dispose ensuite que l'autorité compétente doit prendre en compte dans sa décision d'éventuelles condamnations pénales prononcées par un juge national ou étranger pour un ou des délits, hors délits par imprudence, comprenant également les atteintes à la vie et à l'intégrité des personnes prévues à l'article 8 de la loi 69/2005[520,] soit 32 délits condamnables à des peines égales ou supérieures à 3 ans parmi lesquels nous pouvons citer la participation à une association criminelle, le terrorisme, la traite humaine, l'exploitation sexuelle, la pédo-pornographie, le viol, de nombreux trafics (drogue, matériel nucléaire, voitures volées…), la corruption, le blanchiment, l'homicide volontaire, les délits environnementaux, et le racisme et la xénophobie. Le préfet doit également apprécier le comportement des personnes contre qui, il est possible d'appliquer une mesure de prévention personnelle au sens l'article 1 de la loi L. 1423/1956[521] et au sens de l'article 1 de la loi L. 575/1965[522]. L'article 1 de la loi L. 1423/1956 vise les personnes qui

---

519 Article 20 alinéa 3 du décret législatif n. 30/2007 consolidé.

520 Legge 22 aprile 2005, n. 69, *Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*.

521 Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, *Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*.

522 Legge 31 maggio 1965, n. 575, *Disposizioni contro la mafia.*

doivent être retenues, sur la base d'éléments de fait, comme ayant une activité habituelle de trafic délictueux, celles qui en raison de leur train de vie doivent être retenues comme vivant habituellement, également en partie, de ressources délictueuses, et celles qui en raison de leur comportement doivent être retenues , sur la base d'éléments de faits, comme étant dévouées à la commission de délits qui mettent en danger l'intégrité physique et morale des mineurs, la santé, la sécurité publique ou l'intégrité physique des personnes[523]. L'article 1 la loi L. 575/1965 vise les destinataires de mesures de prévention anti-mafia. Enfin, l'autorité compétente doit tenir compte dans son appréciation d'éventuelles mesures de prévention ou d'éloignement prises par des autorités étrangères.

Le décret législatif consolidé reprend les garanties de la directive 2004/38 : les mesures d'éloignement, qu'elles soient motivées par des motifs de sécurité publique ou d'ordre public ( et donc à ses démembrements : les motifs impérieux de sécurité publique ou encore des motifs de sécurité de l'État) doivent toujours être adoptées dans le respect du principe de proportionnalité de la mesure. Elles ne peuvent pas être motivées par des considérations externes au comportement de la personne qui doit être une menace réelle et actuelle pour l'ordre public et la sécurité publique. Les motivations d'ordre économique doivent être

---

523 Il n'est pas aisé de traduire la notion *Incolumità Pubblica*, Paolo Pomponio en donne la définition : « *i comportamenti ritenuti pregiudizievoli dell'incolumità pubblica sono quelli che mettono a repentaglio beni appartenenti all'intera collettività; il soggetto passivo, in tali casi, lo si individua nello Stato* » in Pomponio P., « L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo », Stranieri n.1/2008, p. 54.
**Traduction : «** Les comportements retenus préjudiciables à l'incolmuità pubblica sont ceux qui mettent en danger des biens qui appartiennent à toute la collectivité : le sujet passif, dans ce cas s'individualise dans l'Etat ».

Le ministère de l'intérieur en donne une définition dans le champ de la délégation de pouvoir de police municipale : *« art. 1. Incolumità pubblica e sicurezza urbana : Ai fini di cui all'art. 54, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125, per incolumità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale* », Ministero dell'interno, d.m. 5 agosto 2008, Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione. Pubblicato nella Gazz. Uff. 9 agosto 2008, n. 186.
**Traduction : «** Article 1. Incolumità publicca et sécurité publique : l'article 54 du décret legislatif du 18 août 2000, n.267, modifié par l'article 6 du décret loi du 23 mai 2008 n.92 converti avec modification en la loi du 24 juillet 2008 n.125, par incolumnità pubblica on entend l'intégrité physique de la population et par sécurité urbaine un bien public à proteger à travers une activité adéquate de défense, à l'echelle des communautés locales, dans le respect des normes qui règlent la vie civile, pour améliorer les conditions de vivabilité dans les centres urbains, le vivre ensemble et la cohésion sociale . »

exclues. L’appréciation de la menace doit se référer à des comportements concrets et ne peut être fondée uniquement sur une condamnation pénale. L’adoption de la mesure doit dans tous les cas prendre en compte la durée de séjour sur le territoire de la personne, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle et l’importance des liens avec son pays d’origine. Lorsque les citoyens de l’Union ont acquis un droit permanent au séjour ils ne peuvent être éloignés que pour des motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique ; les personnes ayant séjourné plus de dix ans ou mineures ne peuvent être éloignées uniquement pour des motifs de sécurité de l’État ou des motifs impérieux de sécurité publique.

## B.- Adoption et exécution de la mesure d'éloignement

L'adoption de la mesure d'éloignement (1) doit respecter des règles de légalité externes (2). Son exécution est également prévue par le décret-législatif (3)

### 1. Adoption de la mesure

Le décret prévoit à l'alinéa 9 de l’article 20 que deux autorités peuvent prendre des mesures d’éloignement. Le ministre de l’Intérieur est compétent en cas de motifs impérieux de sécurité publique pris contre un mineur, en cas de motifs impérieux de sécurité publique ou d’autres motifs graves d’ordre public ou de sécurité publique pris contre une personne ayant acquis un droit au séjour permanent, ou lorsque la personne est éloignée pour un motif de sécurité de l’État. Le préfet du lieu de résidence de la personne est compétent dans les autres motifs d’ordre et de sécurité publique et dont les motifs impérieux de sécurité publique. Par rapport au texte initial du décret 30/2007 cette nouvelle compétence préfectorale est un changement de paradigme et d'échelle. Les préfectures comme réseau déconcentré de l'État sont supposées avoir les moyens de contrôler le territoire face à des groupes diffus et mobiles, de discuter directement avec les élus locaux, comme le montre l'alinéa 17 de l'article 20 qui prévoit que le préfet doit tenir compte des signalisations motivées des maires.

### 2. Légalité externe de la mesure

La mesure d'éloignement doit être motivée (sauf en cas de motifs de sécurité de l'État), si le destinataire ne comprend pas l'italien, la mesure doit être accompagnée de sa traduction dans une langue qu'il comprend ou en français ou en anglais ou en espagnol ou allemand. La mesure doit être notifiée à l'intéressé, elle doit comporter les voies et délais de recours. La mesure doit également indiquer le délai de départ volontaire qui ne peut être inférieur à un mois, mais qui peut être réduit en cas d'urgence démontrée à dix jours. La mesure doit également indiquer, le cas échéant, la durée interdiction d'entrée en Italie qui ne peut pas être supérieure à 10 ans en cas d'éloignement fondé sur des motifs de sécurité de l'État et de cinq ans dans les autres cas.

### 3. L'exécution de la mesure

L'exécution de la mesure d'éloignement est en principe volontaire. La mesure d'éloignement ordonne au citoyen de l'Union d'abandonner le territoire national dans le délai fixé par la mesure qui ne peut pas être, sauf urgence démontrée, inférieur à un mois et en cas d'urgence peut être réduit à 10 jours. Si le destinataire de la mesure ne quitte pas le territoire dans le délai de départ volontaire, le questore peut le reconduire de force à la frontière. Dans ce cas le droit commun des étranger s'applique et la mesure de reconduite à la frontière doit être soumise au tribunal dans un délai de 48 heures.

Si la règle générale est le départ volontaire, l'article 20 alinéa 11 du décret législatif dispose toutefois que les décisions d'éloignement, quels qu'en soit les motifs, sont immédiatement exécutées par le Questore en cas d'urgence caractérisée au cas par cas. L'urgence est caractérisée quand le maintien futur sur le territoire est incompatible avec « la civile e sicura

convivenza»[524]. Avant la réforme de 2011 l'exécution immédiate était prévue en cas de décision fondée sur des motifs impérieux de sécurité ou sur des motifs de sécurité de l'Etat. Maintenant cette exécution immédiate a un caractère discrétionnaire et dépend d'une évaluation au cas par cas. Le décret législatif dispose à travers un renvoi à l'article 13, co. 5-*bis*, del D.Lgs. 286/1998, que la mesure exécutée par le Questore doit être examinée par le tribunal ordinaire dans un délai de 96 heures, et que le citoyen de l'Union Européenne est retenu, en vu de son éloignement, dans un *centro di identificazione ed espulsione.*

## **C.-** Interdiction d'entrée sur le territoire

La mesure d'éloignement peut être accompagnée d'une interdiction d'entrer sur le territoire italien. L'alinéa 13 de l'article 20 du décret législatif 30/2007 modifié prévoit une procédure qui consent au destinataire d'une interdiction d'entrée sur le territoire de demander la révocation de l'interdiction s'il apporte la preuve de modifications objectives des circonstances ayant motivé la mesure. L'autorité administrative ayant émis la mesure se prononce dans les six mois par un acte motivé. Durant l'examen de la demande, l'intéressé n'a pas le droit d'entrer à nouveau sur le territoire. La violation de l'interdiction d'entrée, contraventionnelle dans la version originale du texte, devient un délit puni par un enfermement pouvant aller jusqu'à deux ans en cas de mesure d'éloignement prise sur des motifs de sécurité de l'État et d'un an dans les autres cas. Le juge peut substituer à la peine d'enfermement une mesure d'éloignement immédiate et une interdiction d'entrée pour une période allant de 5 à 10 ans. Dans ce cas, l'éloignement est exécuté immédiatement par le Questore. En cas de nouvelle entrée sur le territoire, la peine est augmentée à 3 ans d'enfermement. Le droit italien est ici beaucoup plus sévère que le droit français qui ne prévoit pas d'interdiction administrative du territoire, ni pour les citoyens de l'Union ni pour les étrangers extra-communautaires. En transformant la contravention que constituait la violation de l'interdiction d'entrée en délit, le législateur italien espère dissuader les citoyens de l'Union éloignés de revenir sur le territoire, dissuasion qui est considérée d'autant plus nécessaire que la libre circulation permet un retour immédiat.

---

[524] art. 20, par. 11, come modificato dall'art. 1 lett. g), D.L. n. 89 del 2011

Si la dernière réforme de 2011 introduit un élément plus favorable en supprimant l'automaticité de l'éloignement, nous ne pouvons que constater qu'entre le décret législatif 2007 et 2011, le mouvement législatif italien a essentiellement consisté à renforcer les mesures répressives afin d'inciter les personnes à exécuter volontairement leur mesure d'éloignement et surtout à donner un pouvoir d'éloignement immédiat au préfet. Les modifications ont permis localement au préfet de Rome de mener une politique particulièrement répressive contre les Roumains, cette action fut d'autant plus facilitée que le tribunale civile di Roma refuse de suspendre les mesures qui sont pendantes devant lui, rendant l'action au contentieux des citoyens de l'Union en instance d'expulsion dénuée de tout effet utile, car elle n'empèche pas l'expulsion effective[525]. L'effet de la combinaison de ces pratiques administratives et judiciaires fut qu'en 2010 les Roumains étaient la première nationalité retenue au *Centro di identificazione e di espulsione* de Ponte Galeria[526]. Toutefois , au niveau national il ne semble pas que les réformes de la période 2007-2011 ont , révolutionné, d'un point de vue quantitatif[527], les pratiques administratives en termes de départs réels. Nous ne disposons pas de chiffres pour chaque année étudiée, mais si nous prenons les dix premiers mois 2010, 327 personnes furent éloignées pour des motifs d'ordre et de sécurité publics[528]. Ce chiffre est bas si l'on considère qu'il y a environ 1 165 000 Roumains[529] en Italie et qu'il y a eu en 2009 41.703 Roumains poursuivis[530]. On peut émettre en conséquence l'hypothèse que le mouvement législatif n'a pas tant pour objet d'améliorer l'efficacité administrative que de maintenir le thème à l'agenda politique tout en transformant les structures des autorités de polices. En cela, la politique actuelle fait un écho à l'importance du « faits tsiganes » dans les révolutions policières du début XXe siècle[531].

---

525 De Napoli V., « Allontanamento dei cittadini communitari ; orientamenti del tribunale civile di Roma in contrasto con le garanzie di difesa poste dall'ordimento europeo », *Gli stranieri* 2009 IV p.217

526 Medici per i Diritti Umani onlus, « *Una storia sbagliata , Rapporto sul centro d'identificazione ed espulsione di Ponte Galeria* », Novembre 2010, accédé le 09 mars à http://www.mediciperidirittiumani.org/una%20storia%20sbagliata.pdf

527 Il ne s'agit pas ici de dire qu'il n'y pas d'éloignement pour des motifs d'ordre ou de sécurité publics, la jurisprudence étudiée dans la section 4 montre évidemment le contraire. Toutefois l'existence d'une jurisprudence ne nous renseigne pas sur la surface sociale de l'usage d'une norme.

528 Chiffres proposé par le ministre de l'intérieur. Resoconto, Comitato Parlementare di controllo sull attuazione dell'accordo di schengen, vigilanza sull attività di EUROPOL, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Seduta di martedi 12 ottobre 2010. accédé le 03 mars 2012 à http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/201010/1012/pdf/30.pdf

529 Caritas/Migrantes, Dossier Statistico Immigrazione 2009, XIX Rapporto,Idos Edizioni

530 Caritas Italiana - Caritas Romania, « I romeni in Italia tra rifiuto e accoglienza » Edizioni Idos 2010

531 About I. « De la libre circulation au contrôle permanent », *Cultures & Conflits*, n° 76, hiver 2009, p. 14-38

## **Section 3 :** L'éloignement des citoyens de l'Union fondé sur des motifs d'ordre public en France

Le droit français ne transpose pas la directive 2004/38 dans un texte spécial mais intègre ses dispositions au sein de son droit général des étrangers codifié dans le CESEDA. Ce code comporte des dispositions spéciales pour les citoyens de l'Union européenne. Ceci explique que l'architecture des dispositions rende malaisée la vérification de la conformité de la transposition. Nous pouvons toutefois remarquer qu'en matière d'éloignement fondé sur des motifs d'ordre public la transposition n'est pas conforme (I). Cette législation, stable depuis la transposition de 2006, est amendée suite à l'inscription à l'agenda politique[532] de la « délinquance rom » au cours de l'été 2010. (II)

### I.- **Une transposition incorrecte de la directive 2004/38**

En droit français, les dispositions des articles 27 et suivants de la directive 2004/38 ont été transposées par les articles R-121-1 du CESEDA faisant référence à la réserve d'ordre public comme restriction à l'admission sur le territoire, aux articles L. 121-1 et L. 121-4 du CESEDA qui font référence à la réserve d'ordre public comme restriction au droit au séjour et fondement possible de l'éloignement des ressortissants communautaires. Dans la dichotomie juridique entrée / séjour du CESEDA, l'ordre public est donc une condition d'entrée mais également de séjour. Cette réserve d'ordre public s'applique à tous les citoyens de l'Union européenne, qu'ils séjournent sur le territoire français depuis plus ou depuis moins de trois mois. Le refus de séjour fondé sur la menace de trouble à l'ordre public ne prend réalité pour des citoyens de l'Union européenne, qui ne sont pas soumis à une obligation de titre de séjour, que lorsque l'autorité compétente adopte une mesure d'éloignement. Cette mesure d'éloignement doit être un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) ayant pour base légale l'article L. 511-1 II 8°[533] du CESEDA, mais le citoyen de l'Union européenne doit

---

[532] Sur le passage d'une problématique sociale à une inscription à l'agenda politique : Elder R. et Cobb C., *Participation in American politics: The Dynamics of Agenda Setting*, Allyn and Bacon, Boston, MA, 1972.

[533] L'article L 511-II 8°du CESEDA prévoit le préfet peut prendre un APRF *: "Si pendant la période de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, pendant la période définie au 2° ci-dessus, le*

être présent sur le territoire depuis moins de trois mois. Si le citoyen de l'Union européenne est présent depuis plus de trois mois, la menace de trouble à l'ordre public devrait théoriquement être analysée comme un obstacle au droit au séjour de l'article L.121-1 CESEDA et c'est cette absence de droit au séjour qui fonderait une décision d'éloignement prise sur la base de l'article L.511-1 I alinéa 2. Il pourrait également faire l'objet d'une mesure d'expulsion sur le fondement des articles L521-1 et suivants du CESEDA. Toutefois les préfectures n'ont pas recours à ces procédures, bien que l'existence de ces deux procédures fondées sur des motifs d'ordre public ait été rappelée avec pédagogie par un arrêt de juillet 2010 de la cour administrative de Douai[534].

Les dispositions de l'article 28 de la directive imposant « *un examen global de la situation personnelle de l'intéressé au vu de la durée du séjour, l'âge, l'état de santé, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec le pays d'origine* » n'ont pas été transposées en droit interne lors de la transposition par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006[535] ; cette absence de transposition n'avait à l'époque pas été soulevée lors du débat parlementaire. Pour le gouvernement, cette absence n'était pas contraire au droit de l'Union Européenne, puisque l'obligation de proportionnalité dans l'édiction d'une mesure de police administrative existe dans les principes généraux du droit français reconnu par la jurisprudence Benjamin[536] du Conseil d'Etat. Ce principe de proportionnalité en matière de police administrative s'applique

---

*comportement de l'étranger a constitué une menace pour l'ordre public ou si, pendant cette même durée, l'étranger a méconnu les dispositions de l'article L. 341-4 du code du travail".*

534 CAA Douai N° 10DA00069 du 8 juillet 2010 inédit au recueil Lebon accessible à l'adresse : http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_rtf.do?idTexte=CÉtatEXT000022900686&origine=juriAdmin, dernier accès 27/01/2011 : *« un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne séjournant en France peut, à certaines conditions, faire l'objet d'une mesure d'expulsion et ce, quelle que soit la durée de son séjour sur le territoire français ; qu'en outre, un tel ressortissant séjournant en France depuis au plus trois mois, c'est-à-dire la durée de la période mentionnée au 2° du II de l'article L. 511-1 précité et à laquelle se réfère le 8° du même II et qui est également celle visée par l'article R. 121-3 précité, peut faire l'objet, sur le fondement de ce 8°, d'une mesure de reconduite à la frontière si, pendant cette période, son comportement a constitué une menace pour l'ordre public ; qu'en revanche, aucune disposition du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne permet au préfet de prendre un arrêté de reconduite à la frontière à l'encontre d'un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne séjournant en France depuis plus de trois mois au motif que sa présence en France constituerait une menace pour l'ordre public ; que, lorsqu'un tel ressortissant ne justifie plus, à l'expiration d'une période de trois mois à compter de son arrivée en France, d'un droit au séjour en application de l'article L. 121-1 de ce code, ainsi si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, il appartient au préfet, le cas échéant, de prendre une décision motivée l'obligeant à quitter le territoire français dans les conditions prévues par le I de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment le deuxième alinéa de ce I* »

535 Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration J.O. du 25 juillet 2006

536 CE 19 mai 1933, Benjamin - Rec. Lebon p. 541

également lors de l'édiction d'une mesure d'éloignement, le préfet n'étant pas en situation de compétence liée. Dans le cadre de ce pouvoir discrétionnaire, cette autorité doit procéder à l'examen de la situation personnelle de l'intéressé pour apprécier l'opportunité du renvoi[537]. En d'autres termes, l'administration est obligée de prendre en compte l'ensemble des éléments de la situation de l'étranger afin de vérifier, sous le contrôle du juge, que rien ne s'oppose à son éloignement. En pratique, cette jurisprudence semble relativement peu protectrice, puisque le conseil d'Etat n'annule les décisions d'éloignement sur ce moyen que lorsque l'Administration fait l'aveu de son non-examen de l'opportunité de la décision.[538]

Les articles 30 et 31 de la directive ne posent pas de problèmes particuliers dans le sens que les obligations qu'ils comprennent (notification écrite de la décision, voie et délai de recours, procédure contentieuse...) existent en droit français pour tous les étrangers. Nous soulignons que le délai de départ volontaire d'un mois, prévu à l'article 30 et qui n'existe pas en matière d'éloignement pour des motifs d'ordre public des ressortissants extra-communautaires, a été transposé à l'article R.512-1-1 du CESEDA qui prévoit que les mesures d'éloignement délivrées à des ressortissants communautaires doivent comporter un délai d'un mois pour quitter librement le territoire, sauf urgence motivée.

## II.- Le mouvement politique et juridique de l'été 2010

Lors de l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne le 1er janvier 2007, le ministère de l'Intérieur a pris les devants en publiant le 22 décembre 2006 la circulaire sur les « *Modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1er janvier 2007* ». Cette circulaire rappelle que si l'éloignement ne peut plus être fondé sur une méconnaissance de l'article 5-c de la Convention d'application des accords de Schengen, il est toujours possible d'éloigner les ressortissants roumains et bulgares sous certaines conditions : lorsqu'ils sont une menace pour l'ordre public ou lorsqu'ils constituent une charge déraisonnable. Les préfectures ont privilégié, en 2007, 2008 et 2009, les

537 CE, ass., 29 juin 1990, *Préfet du Doubs* et *Imambaccus* ; A*JDA* 1990, p. 746, chron. E. Honorat.

538 Ferran N., « L'étranger en situation irrégulière dans l'espace public : entre répression et relégation », *APC*, n° 32, Pedone, 2010 p. 29.

procédures d'éloignement fondées sur l'absence de ressources suffisantes. Ainsi en 2009 seulement 275 Roumains étaient éloignés pour des motifs d'ordre public.

Durant cette période, la « délinquance rom » n'est pas un sujet médiatique de première importance, la grande majorité des articles de presse évoquent soit les conditions sociales, soit l'évacuation de terrains occupés illégalement. Le gouvernement français a, au cours de l'année 2010, réactivé le thème de la menace pour la sécurité que feraient peser les Roms/Roumains (A). Cette campagne médiatique pourrait avoir des effets législatifs car d'une main le gouvernement souhaite un durcissement de sa législation sur l'éloignement fondé sur des motifs d'ordre public, mais de l'autre la Commission européenne s'est emparée de la question et demande à la France de mettre sa législation en conformité avec la directive 2004/38 (B).

### **A.-** La mise en place d'une communication de crise « anti-rom »

Début février 2010 le secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, Pierre Lellouche, visitant l'un des centres de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à Paris, déclare à la presse que "*le principe de libre circulation en Europe n'a pas été conçu pour ouvrir la voie à tous les trafics*" et, plus particulièrement, "*un trafic d'êtres humains qui touche des enfants et des personnes âgées*". Il se rend peu après, les 11 et 12 février 2010 à Bucarest afin de "contrôler les allers et retours des Roms roumains entre la France et leur pays d'origine. Afin d'appuyer les déclarations du ministre, la préfecture de Paris fait savoir que "40 % des Roms mis en cause pour des délits à Paris étaient mineurs"[539]. En l'absence de statistiques ethniques, une telle affirmation est sujette à caution[540]. Cette séquence politique remet dans le jeu politique l'approche ethnique « Rom » de certains délits. Le discours proposé est que les Roms, de par leurs "agissements", mettent à mal la "famille européenne", selon l'expression de M. Lellouche. Ils se serviraient de la liberté de circulation pour implanter, en France et dans d'autres pays d'Europe occidentale, leurs activités criminelles ou délictueuses que sont le "trafic d'êtres humains" et la "mendicité commerciale".

---

539 « Exploitation des enfants roms : la France et la Roumanie se mobilisent », *Le Monde*, 14 février 2010.

540 « Marie Bidet, Grégoire Cousin, Samuel Delépine, Régis Guyon, Olivier Legros, Martin Olivera et Xavier Rothéa : Les Roms-Tsiganes à nouveau boucs émissaires ? » *Le Monde.fr*, 25 Février 2010.

Ce discours a pour but de légitimer les accords bilatéraux d'échanges de policiers proposé par Pierre Lellouche. Le gouvernement roumain collabore alors pleinement avec le gouvernement français, le ministre des Affaires étrangères roumain, Teodor Baconschi, allant jusqu'à déclarer au cours de l'entretien que "*Nous avons* [en Roumanie] *des problèmes physiologiques, naturels, de criminalité au sein de certaines communautés [...], en particulier parmi les groupes de citoyens roumains d'ethnie rom*." Les déclarations de Pierre Lellouche ne sont pas réellement suivies d'effets médiatiques et le thème ne réapparait pas dans la presse au cours des mois de mars, avril et mai.

La majorité subit lors des élections régionales de mars 2010 une défaite importante. La quasi totalité des régions reste dans l'escarcelle d'alliances de gauche, tandis que le Front national fait une remontée impressionnante. Certains membres de la majorité plaident alors au sein de leur groupe pour un durcissement du discours sur la sécurité, un « retour aux fondamentaux »[541]. Au mois de juin 2010, le Figaro relate dans un article « *Mobilisation contre la délinquance rom* »[542] qu'à l'occasion d'une réunion interne, Nicolas Sarkozy évoque la question des « *délinquants itinérants originaires de l'Europe de l'Est et de Roumanie en particulier* » et demande au ministre de l'intérieur, Brice Hortefeux, d'accélérer la mise en œuvre d'un plan spécifique. L'article nous apprend que cette population est considérée par les autorités comme à l'origine d'une « *recrudescence de la petite et moyenne délinquance* ». Le gouvernement prévoit de faciliter les reconduites à la frontières, d'établir un fichier d'empreintes digitales recensant les bénéficiaires de l'aide au retour et l'évacuation des terrains occupés illicitement par simple décision administrative, sans passer par l'actuelle phase judiciaire et se félicite des accords bilatéraux signés avec la Roumanie. Cet article passe également inaperçu alors qu'il contient les propositions de modifications législatives et réglementaires que va adopter le gouvernement dans les mois qui suivent : article 32 ter de la loi LOPSSI II sur l'évacuation administrative des terrains, création du fichier OSCAR de l'aide au retour et introduction dans le CESEDA d'un article 533-1 disposant que les préfectures peuvent reconduire à la frontière les étrangers ayant commis certains délits.

---

541 « Copé demande un " retour aux fondamentaux" » , *Le Figaro*, 22 mars 2010.

542 « Mobilisation contre la délinquance rom », *Le Figaro*, 11 juin 2010.

Afin de préparer la « mise en oeuvre d'un plan spécifique », les ministres de l'Intérieur et de l'Immigration adoptent le 24 juin 2010 une circulaire « lutte contre les campements illicites »[543]. Le préambule indique que « *le gouvernement entend lutter contre le développement de campements illicites notamment dans les grandes agglomérations. Ces campements, en effet, font naître une triple préoccupation : ils portent atteinte au droit de propriété, les conditions de vie de leurs occupants sont inacceptables sur le plan de la sécurité et de la salubrité, et incompatibles avec tout projet crédible d'intégration ; enfin, ces campements peuvent abriter des activités délictuelles* ». Dans le corps du texte, cette circulaire demande au préfet d'articuler les procédures visant l'évacuation des terrains, et les procédures d'éloignement. L'évacuation doit être l'occasion de vérifier l'identité et la régularité de séjour. Les ministères exposent ensuite les diverses procédures d'évacuation de terrains et d'éloignement pour absence de ressources et pour des motifs d'ordre public. Il y a une réelle difficulté conceptuelle à différencier la lutte contre les activités délictuelles des autres procédures dès lors que l'Administration, qui se propose dans ses motifs de « lutter contre les activités délictuelles », fait usage de procédures ayant d'autres finalités : irrégularité de séjour sur des motifs économiques et évacuation de terrains occupés.

Quelques jours avant l'évacuation du terrain dit du Hanul, précédemment évoqué, un adjoint au maire de la ville de Saint-Denis nous confiait : « *Le maire ne peut pas s'opposer à l'expulsion, le ministère dit que le terrain est un nid à délinquance, mais il a obtenu que l'expulsion soit repoussée aux vacances scolaires* ». Pourtant le terrain fut évacué définitivement le 5 juillet 2010 à travers le couple de procédures : distribution d'OQTF sur la base des ressources insuffisantes et proposition d'aide au retour suivies de l'exécution par la préfecture d'une expulsion des occupants ordonnée par le juge à la demande[544] d'un propriétaire privé. Nous ne pouvons retrouver dans une procédure écrite concernant l'évacuation du Hanul et l'éloignement de ses habitants une référence à un trouble à l'ordre public ou à l'existence d'activité délictuelles.

Si la préfecture de Seine-Saint-Denis évite dans ses actes juridiques de donner à voir un traitement groupé de la délinquance, le gouvernement ne prendra pas de telles précautions dans le champ médiatique lorsqu'il radicalise son discours au cours de l'été 2010. Comme en

---

543 Circulaire du 24 juin 2010, NOR IOCK1016329J, relative à la lutte contre les campements illicites.

544 Nous vous renvoyons ici aux développements du chapitre II de la partie IV.

Italie, le débat latent va se cristalliser dans le champ médiatique à travers la survenance d'un fait-divers. Le 16 juillet, un jeune homme, présenté dans la presse comme « appartenant à la communauté des gens du voyage »[545], est abattu par des gendarmes. Les versions des faits diffèrent : selon les gendarmes, ils « *ont tenté de le stopper alors qu'il partait en voiture après une agression signalée à Onzain. La voiture ne s'est pas arrêtée, emportant sur son capot un gendarme sur 500 mètres. En cours de route, un autre conducteur embarque. Plus tard, le véhicule pris en chasse arrive sur deux gendarmes postés à Thésée-la-Romaine. Ces derniers se positionnent pour le stopper et quand la voiture réaccélère, un gendarme tire à deux reprises, touchant mortellement le passager* »[546] ; d'après la famille de la victime et notamment son cousin qui conduisait la voiture, les gendarmes ont tiré sans sommation: « *Il faisait nuit noire à l'entrée du village, j'ai vu des ombres qui sortaient d'une petite rue sur le côté, j'ai pensé que c'était des gens du pays, j'ai freiné pour ne pas leur rentrer dedans, puis il y a eu deux tirs, mon cousin m'est tombé dessus, il n'y a eu aucune sommation (…) Quand on veut arrêter une voiture, on fait un barrage sur la route, on met des herses, on essaie de crever les pneus, il n'y avait rien de tout ça, c'était un guet-apens, c'est tout*[547] ». En réaction, le dimanche matin, une cinquantaine d'hommes de la famille de la victime armés de haches et de barres de fer s'en prend à la gendarmerie de Saint-Aignan, incendie des voitures et tronçonne des arbres. Le ministre de l'Intérieur réagit le lendemain en déplacement à Saint-Aignan, il déclare «*Nous ne pouvons pas tolérer l'intolérable, j'ai donc demandé à ce que des moyens importants lourds et massifs soient mis en place*». Trois cents gendarmes, des hommes du GIGN ainsi que deux hélicoptères sont dépêchés pour rétablir l'ordre[548]. Ce même week-end, des émeutes éclatent dans la banlieue de Grenoble tandis que la police tente d'arrêter des suspects suite au braquage d'un casino. Attaqués par l'opposition sur son échec en matière de sécurité et sur l'affaire Woerth / Bettancourt, le gouvernement et le président de la République tentent de reprendre la main. Après le Conseil des ministres du 21 juillet largement dominé par les questions de sécurité, Nicolas Sarkozy annonce une réunion à

---

545 Le jeune homme était sédentaire et n'est donc pas titulaire d'un livret de circulation, il n'est donc pas au sens administratif un "gens du voyage". Sur l'éthnicisation de l'expression "gens du voyage" qui offre un parallèle intéressant, nous vous renvoyons à Bidet M. « Gens du voyage : de quoi la catégorie est-elle le nom ? Regards croisés sur les politiques d'accueil et de scolarisation », contribution non publiée, lue au colloque *La « question Rom » en Europe aujourd'hui enjeux et modalités de la construction de problèmes publics émergents*, Université François-Rabelais de Tours, 24 et 25 mars 2011.

546 « Mort à Saint-Aignan: familles gitanes et gendarmes campent sur leur position », *L'Express*, 19 juillet 2010.

547 « Saint-Aignan. Mort d'un gitan : le conducteur se rend et s'explique », *Le télégramme*, 22 juillet 2010.

548 « Brice Hortefeux : "Les gens du voyage ne sont ni au-dessous ni au-dessus des lois" », *Le Point*, 20 juillet 2010.

l'Elysée sur les *« problèmes que posent les comportements de certains parmi les gens du voyage et les Roms »*, cette réunion devant selon le chef de l'État faire « *le point sur la situation de tous les départements et décider des expulsions de tous les campements en situation irrégulière*"[549].

Les Roms / Roumains qui ne sont impliqués dans aucune des deux affaires se trouvent donc explicitement visés par les mesures de rétablissement de l'ordre décidées au sommet de l'État. Les mesures déjà décidées (évacuation de terrain et éloignement des habitants) en juin n'ont aucun rapport avec les événements advenus, toutefois le gouvernement et le président de la République décident de mettre en scène ces dispositions comme une réponse à l'actualité. Les déclarations du président de la République font polémique, et sont dénoncées dans les jours qui suivent par les associations, les éditorialistes[550], l'opposition[551], des intellectuels et des chercheurs[552] et au sein même de la majorité[553]. Sont dénoncés principalement une approche ethnicisée de la délinquance ainsi que l'amalgame entre « gens du voyage » et les Roms. Il y a soudainement une sur-exposition médiatique qui sera entretenue tout l'été. En face d'une presse globalement hostile au propos du président de la République, les commentaires racistes sur les forums des journaux en ligne obligent ces derniers à clôturer leurs forums afin de ne pas être poursuivis pour incitation à la haine raciale[554].

La parole du gouvernement français est relayée au niveau de l'Union européenne par le secrétaire d'État aux Affaires européennes Pierre Lellouche. Lors d'un Conseil des ministres européens le 26 juillet, le secrétaire d'État fait valoir que *«Le devoir d'insertion revient aux États dont ils sont les ressortissants»*, en visant particulièrement la Roumanie. Remarque à laquelle Teodor Baconschi, ministre des Affaires étrangères roumain, répond que *«La solution est que l'UE alloue, autant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil, des sommes suffisantes, et mette en place des programmes concrets pour améliorer le niveau d'éducation*

---

549 « Gens du voyage : les amalgames du gouvernement », *Le Monde*, 21 juillet 2010.

550 « Roms le défi républicain , Editorial Par Christophe Barbier », *L'Express*, 22 juillet 2010.

551 « Roms: l'opposition dénonce une stigmatisation », *L'Express*, 22 juillet 2010; « Hamon (PS) dénonce les "coups de menton" de Sarkozy », *AFP*, 28 juillet 2010.

552 « Catherine Coquio, Claude Mouchard, Jean-Luc Pouyeto, Stéphane Lévêque, Henriette Asséo, Antoine Volodine et Tony Gatlif , Gens du voyage, parfois même français », *Libération*, 26 juillet 2010.

553 « Pierre Hérisson, Ce n'est pas un problème lié aux "gens du voyage" » , *Le dauphiné*, 24 juillet 2010.

554 « Céline Bergeon, Marie Bidet, Grégoire Cousin, Samuel Delépine, Régis Guyon, Olivier Legros, Martin Olivera, Vincent Ritz et Xavier Rothéa Roms et « gens du voyage » : briser l'engrenage de la violence », *Le Monde.fr*, 27 juillet 2010.

*dans ces communautés»*[555]. Le lendemain, Pierre Lellouche accuse sur RFI la Roumanie de ne pas intégrer sa population rom : *"Depuis l'élargissement de l'Europe à l'est, on a découvert qu'il y a en Europe 11 millions de Roms, qui vivent dans des situations scandaleuses : l'insertion ne se fait pas en Roumanie. Pourtant, l'Europe verse beaucoup d'argent."* Il explique ensuite que *« les Roms qui vivent en France, ils ne s'insérèrent pas non plus (...) Les mineurs sont organisés en réseaux mafieux, de prostitution* » et que de ce fait le *"Le taux de délinquance a augmenté de 140% pendant les six premiers mois de l'année"*. Il affiche alors une grande fermeté face au gouvernement roumain et menace de bloquer sa candidature pour entrer dans l'espace Schengen. Un fait divers, mettant en scène des acteurs locaux, la gendarmerie et une famille française présente sur le territoire de la commune depuis plusieurs générations, se transforme en un problème européen mettant en prise les institutions de l'Union européenne, le gouvernement Roumain et le gouvernement français, qui, s'ils sont en conflit sur les solutions, s'accordent sur l'existence d'un « problème rom » à l'échelle européenne.

Le 28 juillet se tient à l'Élysée la réunion sur les Roms et les gens du voyage où sont présents le président de la République ainsi que le Premier ministre, François Fillon, le ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, celui de l'Immigration et de l'Identité nationale, Eric Besson, la garde des Sceaux, Michèle Alliot- Marie, les patrons de la gendarmerie, de la police nationale et le préfet de police de Paris [556]. À la sortie de la réunion, le ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux annonce plusieurs mesures concernant les gens du voyage et les Roms. Contre la délinquance supposée des gens du voyage, le ministre annonce que l'exécutif va "*affecter 10 inspecteurs du fisc afin de contrôler la situation des occupants de ces camps illicites et illégaux, car en effet beaucoup de nos compatriotes sont à juste titre surpris en observant la cylindrée de certains véhicules qui traînent les caravanes*" et ajoute, répondant aux critiques des associations de Tsiganes français, que le gouvernement va "*poursuivre la politique de développement des aires d'accueil*". Concernant les Roms, le ministre annonce que « *Le gouvernement va procéder à la reconduite quasi-immédiate des Roms qui auraient commis des atteintes à l'ordre public ou à des fraudes en direction de la Bulgarie ou de la Roumanie » que « la France va proposer à la Roumanie d'accueillir des policiers roumains et*

---

555 « Roms: une question européenne "à traiter au niveau national" », *Libération*, 28 juillet 2010.

556 « Des mesures répressives au menu de la réunion sur les gens du voyage » , *Le Monde*, 28 juillet 2010.

*parallèlement d'envoyer des policiers français en Roumanie* »[557], que "*Le ministre de l'Immigration et le secrétaire d'État aux Affaires européennes se rendront prochainement en Roumanie afin de négocier un renforcement de la coopération destinée à favoriser l'emploi et les projets de développement en faveur des populations Roms dans leur pays d'origine*" et enfin que « *Dans un délai de trois mois la moitié des camps illicites seront démantelés. Camps ou squats, c'est-à-dire aux alentours de 300* ». Cette dernière mesure a été dans un premier temps vue comme pouvant s'appliquer tant contre le stationnement illicite des gens du voyage que pour démanteler les bidonvilles roms. En pratique le gouvernement ne démantèlera que les bidonvilles roms[558].

Au cours du mois d'août, le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Immigration vont suivre cette feuille de route, et surtout veiller à ce que leur action soit médiatisée, une circulaire du 9 août[559] demande expressément aux préfets d'informer le ministre « *préalablement (au minimum 48 auparavant) de toute opération d'évacuation revétant un caractère d'envergure, ou susceptible de donner un écho médiatique* ». La presse égrainera tout le long du mois les nombreuses évacuations et les éloignements : Lyon, Caluire, Saint-Etienne, Lens, Lézenne, Mons-en-Baroeul, Villeneuve d'Ascq, Lesquin (Nord-Pas-de-Calais), Saint-Martin d'Hères (banlieue grenobloise), Dampierre (près de la Rochelle), Saint-Herblain (agglomération nantaise), Caen, Choisy-le-Roy, Montreuil (Ile-de-France), Aix-en-Provence, Villeurbanne, Reims, Marseille, Montpellier, Lattes (Hérault), Bordeaux... Le 12 août le ministre de l'Intérieur annonce que 40 camps illégaux de Roms ont été démantelés en France et que les 700 personnes concernées devraient être reconduites dans leur pays d'origine[560], le 20 août il annonce le démantèlement de 78 camps depuis le 28 juillet[561]. Ces évacuations continuent à alimenter la polémique, plusieurs ecclésiastiques français et le Vatican condamnent l'action gouvernementale[562], la presse internationale est très critique[563], ainsi que le Comité pour

---

557 Concernant l'échange de policiers, l'Elysée évoque aussi un partenariat avec la Bulgarie, en plus de la Roumanie. : « Dans ce cadre, il sera fait appel à une vingtaine de policiers roumains et bulgares pour épauler les forces de l'ordre françaises" dans la région parisienne, indique la présidence.

558 « Les gens du voyage assurent que le démantèlement des camps visait les Roms », *Le Monde* 23 septembre 2010.

559 Circulaire N° IOC / K / 10 / 21288 / J du 9 août 2010 sur l'évacuation des campements illicites / Information du cabinet du ministre.

560 « Roms: 40 camps démantelés (Hortefeux) », *Le Figaro*, 12 août 2010.

561 « Les expulsions de Roms se poursuivent », *Reuters*, 20 août 2010.

562 « Expulsions de Roms: la France rappelée à l'ordre par le pape et des religieux », *L'Express*, 23 août 2010.

l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU du Conseil de l'Europe. Le ministre de l'Immigration communique pour sa part sur les éloignements et annonce en marge d 'une réunion de concertation avec le secrétaire d'État roumain chargé de l'Intégration des Roms, et le secrétaire d'État roumain chargé de l'Ordre et de la sécurité qu'entre le 1er janvier et le 26 août, 8.313 Roumains et Bulgares ont été raccompagnés, en grande majorité «de manière volontaire», contre 9.875 pour toute l'année 2009 [564].

Les actes de procédures que nous avons relevés à Choisy-le-Roi, Montreuil-sous-Bois, Bobigny, Lyon et Strasbourg confirment les propos du ministre. Durant l'été 2010, les éloignements fondés sur l'ordre public adoptés[565] sont minoritaires, la grande majorité des éloignements ont suivi la procédure évacuation de terrain, distribution d'OQTF sur la base des ressources insuffisantes et propositions de retour volontaire des agents de l'OFII. L'ordre public motive de nouveau de nombreuses procédures. Nous retrouvons ici à l'échelle nationale le paradoxe décrit à propos de l'évacuation du terrain du Hanul : la politique de sécurité ne prend pas la forme d'actes administratifs fondés sur l'ordre public. Car si la délinquance et les troubles à l'ordre public ne constituent pas la motivation juridique des actes, elle sert de légitimation politique. Le ministre de l'intérieur indique à la presse le 25 août que la délinquance perpétrée par des Roumains à Paris a augmenté de 138% en 2009 (3.151 faits contre 1.323 en 2008)[566], et qu'« *Aujourd'hui, à Paris, la réalité est que près d'un auteur de vol sur cinq est un Roumain* »[567] ; il complète ces chiffres quelques jours plus tard : à Paris un « *vol de mineur sur quatre* » est commis par un Roumain, et l'évolution de la délinquance roumaine sur dix-huit mois dans la capitale bondi de 259 % [568].

---

563 Le numéro du Courrier International de la semaine du 19-25 août reproduit sous le titre « xénophobie la France épinglée », de nombreux articles étrangers

564 « En dépit des critiques, la France renvoie 250 Roms de plus vers la Roumanie », *L'Express*, le 26 Août 2010.

565 Avant 2010, les étrangers retenus en Rétention accédaient à une aide juridique de l'association CIMADE. Cette association avait donc une vision d'ensemble des éloignements effectués via la rétention. À partir de janvier 2010 cette aide est dispensée par diverses associations. Cet éclatement ne permet plus d'avoir une vision nationale des personnes éloignées. Toutefois la veille que nous avons effectuée dans le département de la Seine-Saint-Denis montre qu'au cours de l'été 2010 une vingtaine de personnes furent reconduites à la frontière sur des motifs d'ordre public via un placement en rétention dans ce département, alors qu'aucun placement sur la base d'un APRF ordre public n'avait été relevé en 2009.

566 « Reconduite de Roms. Bruxelles se dit "inquiet"», *Le Télégramme*, 26 août 2010.

567 « Hortefeux chiffre la "délinquance roumaine " et crée un précédent », *Rue89*, 31 août 2010, accédé à le 20 février 2011 à http://www.rue89.com/2010/08/31/comment-hortefeux-a-sorti-les-statistiques-de-delinquance-roumaine-164747 .

568 « Roms - Hortefeux durcit le ton », *France Soir*, 31 août 2010.

En présentant comme une mesure d'ordre public une politique administrative de répression de la pauvreté, le gouvernement s'est rapidement retrouvé confronté à ses contradictions. Le gouvernement roumain a fait valoir que ses ressortissants reconduits n'étaient manifestement pas les délinquants décrits par Paris. Ainsi le chef de la diplomatie Roumaine M. Baconschi a déclaré dans une interview à télévision nationale roumaine TVR du 30 Aout 2010 que, « *dans le groupe de Roms le plus récent renvoyé de France, personne n'avait de casier ni en France ni en Roumanie. (…) Dans la mesure où aucun de ceux renvoyés en Roumanie n'a commis d'infraction justifiant un casier, de quelle manière cette mesure a fait baisser le niveau de délinquance en France* ? »[569] Par ailleurs, en politisant l'évacuation et l'éloignement des Roms / Roumains le gouvernement sape les relations entre les préfectures et les élus locaux de gauche qui pouvaient préalablement être favorables aux évacuations. Au cours de l'été de nombreuses mairies qui avaient pu demander une expulsion d'occupants sans titre d'un terrain communal demandent aux préfectures de suspendre l'exécution des ordonnances d'expulsion, ou ne saisissent pas le juge pour ne pas être associées à la politique gouvernementale[570]. Le maire de Lyon P.S. Gérard Collomb résume de façon limpide l'embarras dans lequel se trouvent les collectivités territoriales gérées par des majorités de gauche: « *Le problème dans lequel s'est mis le président de la République, c'est qu'aujourd'hui on ne va plus pouvoir procéder à aucune expulsion parce que c'est devenu une affaire pratiquement de droit européen et international. (...) Nous, par exemple, on a une procédure qui vise une expulsion sur un terrain d'environ une centaine de Roms, j'espère qu'on va mener dans le cadre des procédures les choses jusqu'au bout* »[571].

Le 12 septembre, le Canard Social[572] publie une circulaire du 5 août ayant pour objet l'évacuation des campements illicites. Cette circulaire demande aux préfets d'intensifier leur action notamment en matière de reconduite à la frontière et d'informer chaque semaine le cabinet du ministre de l'évolution de la présence des campements illicites sur leur territoire. Le texte vise expressément les Roms, à plusieurs reprises : « *300 campements ou*

---

569 « Pour Bucarest, les rapatriements de Roms par la France ne sont pas "une solution" », *Le Point*, 31 août 2010.

570 « L'embarras des communes de gauche », Libération, 11 août 2010.

571 « Gérard Collomb (PS) : "à trop stigmatiser les Roms, Sarkozy bloque les expulsions" », *Le Point*, 14 septembre 2010.

572 « Expulsions de Roms, un "mode d'emploi" explicite », *Le canard social*, 09 septembre 2011, accédé le 20 février 2011 à http://www.lecanardsocial.com/Article.aspx?i=193 .

*implantations illicites devront avoir été évacués d'ici 3 mois, en priorité ceux des Roms* », « *En particulier, les opérations menées depuis le 28 juillet contre les campements illicites de Roms n'ont donné lieu qu'à un nombre trop limité de reconduites à la frontière* ». Cette circulaire va faire scandale, le ministre de l'Immigration se désolidarise du ministre de l'Intérieur et rappelle qu' «*en droit français, les origines ethniques, ça n'existe pas*»[573]. Le ministre de l'Intérieur désavoué également par le président de la République et le Premier ministre retire la circulaire. L'existence d'une référence ethnique au sein d'un acte administratif va permettre à la Commission européenne de se saisir de la question et de réagir fortement sur le terrain des discriminations.

## B.- La réaction des institutions européennes

Les libertés prises par les administrations préfectorales avec les règles de la directive 2004/38 sur la base du droit français sont constatées depuis 2007, toutefois les avocats et les organisations non gouvernementales ont failli à faire constater ces manquements par un juge national ainsi que par la CJUE (1). Toutefois après la séquence politique de l'été 2010, la Commission a enclenché une procédure en manquement qui pourrait déboucher sur une modification du droit français (2)

### 1. La faillite de l'ordre juridictionnel comme garant de la directive 2004/38

L'absence de transposition des garanties de l'article 28 de la directive 2004/38 est dénoncée depuis 2008 par le GISTI qui tente de saisir la CJUE afin de faire constater la mauvaise transposition de la directive 2004/38, saisine qui n'a pu aujourd'hui aboutir, deux types de saisines pourraient être envisagés pour ce faire : un procédure directe en manquement contre la France (articles 258 à 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après TFUE) par la Commission ou un autre Etat membre, soit un renvoi préjudiciel effectué par une juridiction française à l'occasion d'un litige particulier (article 267 TFUE). Ces deux modalités de saisines se sont avérées à ce jour inopérantes ; nous touchons

[573] « Circulaire anti-Roms : Hortefeux hors-la-loi », *Libération*, 14 septembre 2010.

ici les limites politiques et juridiques de la saisine CJUE. Avant l'été 2010, et malgré les plaintes répétées des associations françaises, ni la Commission européenne, ni un État membre comme la Roumanie cherchant à défendre la liberté de circulation de ses citoyens, n'ont saisi la CJUE. Le poids de la France en Europe, le manque de relais des Roms (notamment migrants) dans les institutions européennes, la faiblesse politique de la Roumanie fraîchement entrée et son embarras par rapport à ses émigrants, *a fortiori* lorsqu'ils sont Roms, sont des explications politiques possibles de l'absence de saisine directe de la C.J.U.E. sur le défaut de transposition de la directive 2004/38 par la France.

Aucun renvoi préjudiciel devant la C.J.U.E. n'a pu à ce jour être formulé. Avant 2007, étant donné le caractère exceptionnel de l'éloignement des citoyens de l'Union, la mauvaise transposition de la directive 2004/38 était une question théorique. À partir de l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, les procédures d'éloignement et les recours contre ces mesures d'éloignements se multiplient. Les avocats soulèvent, par voie d'exception en première instance et en appel, la non-transposition des garanties des article 27 et 28 de la directive 2004/38. Les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel saisies refusent de renvoyer à la CJUE s'appuyant sur l'article 267 TFUE qui dispose que « *lorsque qu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de Justice* » ; seul un recours[574] devant le Conseil d'État permettrait de forcer la justice administrative française à renvoyer devant la CJUE la question de la mauvaise transposition de la directive 2004/38. Les délais contentieux et surtout les difficultés d'accès au droit, liées aux évacuations des lieux de vie et aux conditions sociales et économiques n'avaient pas permis d'introduire des pourvois devant le Conseil d'État.

Cette impossibilité d'accéder à la CJUE est d'autant plus ennuyeuse que les juridictions françaises se prononçant sur la notion de menace à l'ordre public oscillent entre l'interprétation communautaire stricte issue de la jurisprudence de la CJUE et l'interprétation

---

[574] De jurisprudence constante, le Conseil d'État saisi par une question de droit nouvelle (article L 113-1 du Code de justice administrative), refuse d'introduire un renvoi préjudiciel à CJUE, CE sect. *4 févr. 2000, Mouflin,* AJDA 2000. 554, avec concl. G. Goulard. Soulevé à propos de la mauvaise transposition de la directive 2004/38 et du renvoi des Roms/Roumains le Conseil d'État s'en est tenu dans son avis CE *26 nov. 2008, Silidor, n°315441* à sa jurisprudence antérieur. Voir Guyomar M. « Le Conseil d'Etat précise le régime du séjour des ressortissants communautaires», *Actualité juridique. Droit administratif* (Paris), n° 5, 2009, chronique de jurisprudence communautaire, pp. 270-275.

extensive française de l'ordre public. Nous pouvons remarquer que les juges administratifs français annulant la qualification de menace de trouble à l'ordre public, appliqué à des faits mineurs, se fondent généralement sur le droit communautaire ; ainsi pour le Tribunal Administratif de Lyon dans deux décisions N° 0700541 et n° 0700542 du 2 février 2007, la menace à l'ordre public doit être appréciée dans les conditions de l'article 27 de la directive 2004/38 et qu'en conséquent un vol de câble dans les poubelles de France Telecom, ne constitue pas un menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société de nature à justifier une mesure de reconduite à la frontière. A l'inverse, les tribunaux validant la qualification administrative comme le TA de Rennes, écartaient généralement, avant la jurisprudence Perreux ?, l'examen de la directive 2004/38 : le contentieux concerne un acte individuel et l'incompatibilité de la législation à la directive n'est pas alléguée.

Ce refus de certains juges administratifs français de prendre en compte le droit de l'Union européenne s'inscrit dans une tradition administrativiste française qui n'a reconnu que tardivement et progressivement l'intégration directe du droit communautaire en droit public français. Cette tradition s'incarne en matière d'expulsion fondée sur l'ordre public au travers la jurisprudence Cohn-Bendit[575] abandonnée seulement le 30 octobre 2009[576] selon laquelle *« les directives ne sauraient être invoquées (…) à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel »*. Il est intéressant de voir que cette jurisprudence, qui fut un arrêt de principe du Conseil d'État français, voulant préserver la souveraineté nationale contre des instances communautaires envahissantes soit intervenue en matière d'expulsion fondée sur l'ordre public, tout comme les frictions de l'été 2010 entre le gouvernement français et la Commission européenne ; comme si ce thème constituait un noyau dur de la souveraineté nationale.

### 2. La procédure en manquement initiée par la Commission européenne

575 CE Ass. *22 déc. 1978, Ministre de l'intérieur c. Cohn-Bendit* - Rec. Lebon p.524.

576 Guyomar, M. (2009) « L'abandon de la jursiprudence Cohn-Bendit », conclusion, CE, Ass, *30 oct. 2009 Mme Perreux* Req. n° 298348 . *Revue Française de Droit Administratif* , 1125-1151.

Dans un premier temps, la Commission européenne ne condamne pas les initiatives françaises décidées officiellement lors de la réunion du 28 juillet 2010 mais se contente de rappeller que « *Les lois européennes sur la libre circulation des citoyens européens donnent le droit aux États membres (de l'UE) de contrôler leur territoire et de lutter contre la criminalité* ». La Commission souligne simplement qu' « *Il faut regarder au cas par cas pour les expulsions en cas de problème avec des individus (…), tenir compte des antécédents, des charges pesant contre cette personne, de la durée de son séjour, de ses liens avec le pays* ». Ce rappel des dispositions des articles 27 et 28 de la direcive 2004/38 ne remet pas en cause la souveraineté des États puisque « *c'est à l'État de décider* »[577]. Mi-août le caractère massif des renvois effectués par les autorités françaises alerte la Commission qui rappelle par voie de presse le 18 aout que la France « *doit respecter les règles concernant la liberté de circulation et la liberté d'établissement des citoyens européens* », et que si les États ont la possibilité de restreindre la liberté de circulation à certaines conditions, la Commission européenne suit la situation « *très attentivement* » pour vérifier si toutes les règles sont respectées[578]. Différents responsables publics assurent alors que le droit de l'Union européenne a été pleinement respecté[579].

Le 25 août, alors que le caractère massif des éloignements se confirme, notamment eu égard aux vols collectifs que rapporte quotidiennement le ministre de l'Intérieur, la commissaire en charge de la Justice et des droits fondamentaux des citoyens annonce le mercredi qu'elle va examiner si les mesures en France d'expulsion de Roms respectent le droit de l'Union européenne[580]. Le ministre de l'Immigration et le secrétaire d'État aux Affaires européennes se rendent à la Commission le 31 août et rencontrent Viviane Reding et la commissaire aux Affaires intérieures, Cecilia Malmström, afin de démontrer que les éloignements effectués l'ont été dans le respect de règles européennes tant en matière de liberté de circulation que de non-discrimination sur base ethnique.[581] Toutefois la Commission demande le 3 septembre aux autorités françaises « *des informations détaillées sur le fait de savoir si et dans quelle*

---

577 Propos de Matthew Newman, porte-parole de Viviane Reding, commissaire en charge de la Justice et des droits fondamentaux des citoyens,cité dans « Bruxelles donne quitus à Paris pour sa politique à l'égard des Roms », *AFP*, 29 juillet 2010.

578 « Expulsions de Roms: la France doit "respecter les règles" (Commission) », *AFP*, 18 août 2010.

579 « Hortefeux invite la Commission européenne à se mobiliser pour intégrer les Roms », *AFP*, 19 août 2010, et « Roms : Paris défend ses mesures "pleinement conformes aux règles européennes" », *AFP*, 18 août 2010.

580 « Bruxelles examinera la légalité des expulsions de Roms en France », *Reuters*, 25 août 2010.

581 « Roms: la France justifie sa politique devant la Commission européenne », *AFP*, 31 août 2010.

*mesure les garanties requises par la directive sur la liberté de circulation ont été appliquées dans des cas récents* »[582] car « *Lorsqu'il s'agit de décider d'une expulsion, la loi française ne fait pas explicitement référence à l'obligation de prendre en compte toutes les données personnelles* ». La Commission souligne donc le défaut de transposition des garanties de l'article 28 de la directive 2004/38. Le 9 septembre, le Parlement européen adopte une résolution[583] demandant à la France et aux autres États de l'UE de « *suspendre immédiatement* » les éloignements de Roms. Le texte critique aussi « *une vague de stigmatisation des Roms et de dénigrement général des Tziganes dans le discours politique* », tandis qu'au contraire la commissaire en charge de la Justice et des droits fondamentaux des citoyens se déclare satisfaite des garanties offertes par la France sur le fait « *qu'il n'y avait pas d'action ciblée contre les Roms* », mais elle invite les autorités Françaises à « *donner force de loi aux garanties de procédures accordées aux personnes expulsées par le droit communautaire* »[584]. Alors que les ministres de l'Immigration et le secrétaire d'État aux Affaires européennes critiquent vertement la résolution du Parlement européen[585]. Le débat entre la Commision européenne et le gouvernement Français s'emballe suite à la publication de la circulaire du 5 août.

Le 14 septembre, dans un discours très ferme accusant les autorités françaises de duplicité en omettant de mentionner de l'existence de la circulaire du 5 août et de mettre en place « *des discriminations ethniques ou raciales* [qui] *n'ont pas leur place en Europe* », la commissaire annonce qu'elle va demander à la Commission européenne d'entamer une procédure d'infraction contre la France[586]. Cette procédure d'infraction est tout d'abord envisagée sous l'angle du caractère discriminatoire de la politique française. La Commission européenne prend finalement la décision le 29 septembre d'ouvrir un dossier d'infraction contre la France

---

582 « (EU) UE/JAI: la Commission réclame des explications à la France sur la situation des Roms », *Agence Europe*, 3 septembre 2010.

583 Résolution du Parlement européen du 9 septembre 2010 sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne, accédé le 20 février 2011 à http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0312+0+DOC+XML+V0//FR

584 « Roms : la Commission et le Parlement européens rappellent la France à l'ordre », *Le Monde*, 7 septembre 2010

585 « Besson et Lellouche contre la "basse opération" du Parlement européen », *Libération*, 10 Septembre 2010

586 Viviane Reding Déclaration sur l'évolution de la situation concernant les Roms Bruxelles, le 14 septembre 2010, SPEECH/10/428, accédé le 2à février 2010 à http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/428&format=HTML&aged=0&language=FR

uniquement[587] pour mauvaise transposition de la directive 2004/38. Le communiqué officiel de la commission indique que « *la Commission enverra une lettre de mise en demeure à la France" pour demander "un projet de mesure de transposition (de la directive de 2004) et un calendrier précis pour son adoption avant le 15 octobre 2010 »*[588].

La lettre de mise en demeure est le premier acte de la procédure précontentieuse de la procédure en manquement, c'est un acte juridique qui va conditionner la régularité de l'ensemble de la procédure. C'est le début d'une longue procédure laissant le temps aux États de mettre fin à l'infraction constatée puisque après avoir envoyé une mise en demeure, si l'État ne s'est pas conformé à ses obligations, la Commission adopte un acte motivé qui expose les motifs de fait et de droit qui conduisent la Commission à estimer qu'il existe un manquement. Cet acte enjoint à l'État de mettre fin à l'infraction en prescrivant à cet effet un délai à l'État destinataire et enfin si l'État ne s'est toujours pas conformé dans le délai imparti, la Commission peut saisir la CJUE.[589]

La France s'est soumise aux demandes de la Commission et a transmis le 15 octobre un calendrier législatif permettant d'adopter les dispositions manquantes[590]. La commissaire Viviane Reding s'est déclarée satisfaite de ce calendrier et le collège des commissaires a suspendu la procédure d'infraction[591].

### C.- Les propositions législatives

Afin de mettre la législation française en règle avec le droit de l'Union et conformément au calendrier transmis, le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, fut modifié en commission au Sénat.[592] Les procédures d'éloignement des

---

587 « Roms: Bruxelles pose un ultimatum à la France », *AFP*, 29 septembre 2010, la Commission a préféré ne pas ouvrir une infraction en manquement pour violation de la Directive relative à l'égalité raciale (2000/43/CE).

588 Ibid.

589 Pour plus de précision sur la procédure en manquement nous renvoyons à Boulouis J., Darmon M., Huglo J.G., Contentieux communautaire, Dalloz Paris p.255

590 « Roms : Paris veut se mettre en règle avec Bruxelles », *Le Figaro*, 15 octobre 2010.

591 « Roms : Paris étouffe la querelle avec Bruxelles», *Libération*, 21 octobre 2010.

592 Texte de la commission *des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale au Sénat N°240 du* projet de loi adopté par l'assemblée nationale, *relatif à*

citoyens de l'Union seront regroupées en un même article L. 511-3-1 du CESEDA spécifique et n'est plus diffus dans l'ensemble le droit commun des étrangers, se rapprochant en cela de la législation italienne.

À son article 25 le projet de loi adopté par le Sénat dispose qu'il est rédigé un « *Art. L. 5 11-3-1. – L'autorité administrative compétente peut, par décision motivée, obliger un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ou un membre de sa famille, à quitter le territoire français lorsqu'elle constate : (…) 3° Ou que, pendant la période de trois mois à compter de son entrée en France, son comportement personnel constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société française.*

*L'autorité administrative compétente tient compte de l'ensemble des circonstances relatives à sa situation, notamment la durée du séjour de l'intéressé en France, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle en France, ainsi que de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine* ». Il s'agit d'une transposition transparente des garanties prévues aux articles 27 et 28 de la directive. La non-automaticité de l'éloignement suite à une condamnation pénale n'est pas reproduite ici, mais c'est un principe général du droit public français posé par le Conseil d'État dès 1977[593] en matière d'expulsion. Les propositions législatives faites par le ministre de l'Immigration à la fin de l'été 2010 ont pu donner à penser que le gouvernement voulait revenir sur ce principe pour lutter contre la « *délinquance Rom* ».

À la fin de l'été 2010, le ministre de l'Immigration propose d'incorporer la mendicité agressive, le vol[594] puis l'occupation illégale des terrains dans la qualification de menace de trouble à l'ordre public en vue d'un éloignement, délits sensés représenter une « délinquance ethnique » rom. Cette « délinquance ethnique » était déjà présente dans la circulaire du 24 juin 2010 puisque ses rédacteurs demandaient aux préfets « *d'exploiter, en lien avec les parquets, toutes les possibilités offertes par le code pénal pour lutter contre les campements illicites* ».

---

*l'*immigration, *à l'*intégration *et à la* nationalité, Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 janvier 2011, accédé le 27 janvier 2011 à http://www.senat.fr/leg/pjl10-240.html.

593 CE ass. , 21 janvier 1977, n°01333 - Rec. Lebon p. 38

594 « Roms: Besson projette d'étendre les expulsions à la "mendicité agressive », *AFP*, 30 août 2010

et leur demande de recourir à l'article 322-4-1 du code pénal qui érige en délit toute installation illégale sur un terrain, ainsi qu'aux articles 225-12-5, 227-12-6, 227-15 et 312-12-1 du code pénal soit l'exploitation de la mendicité, l'exploitation de la mendicité commise à l'égard d'un mineur, et le délit de mendicité agressive. Aux dires des rédacteurs, les possibilités de poursuites qu'offrent ces différentes qualifications pénales ne sont pas assez exploitées alors qu'elles représentent « *un intérêt administratif : en vue de la saisine de l'autorité judiciaire, il est loisible de procéder aux contrôles d'identité des occupants. Lorsqu'il s'agit de personnes en situation irrégulière sur notre territoire, ces contrôles d'identité peuvent contribuer à renforcer la sécurité juridique des mesures d'éloignement dans les cas où celles-ci sont subordonnées à une condition de durée de présence en France* »[595]. Pour le ministre, la législation actuelle n'est pas suffisante car elle ne permet d'éloigner les citoyens de l'Union européenne coupables de tels délits que les trois premiers mois de leur présence en France. Le gouvernement introduit donc un amendement[596] ainsi rédigé : *« Art. L. 533-1. - L'autorité administrative compétente peut, par arrêté motivé, décider qu'un étranger sera reconduit à la frontière :*

> *1° Si son comportement a constitué une menace pour l'ordre public;*
>
> *2° Si l'étranger est passible de poursuites pénales sur le fondement des articles du code pénal cités au premier alinéa de l'article L. 313-5 du présent code, ainsi que des articles 311-3, 311-4 (1°, 4° à 6°, 8°) et 322-4-1 du code pénal[597] »*

L'action de la Commission européenne mit un coup d'arrêt à ce durcissement législatif. L'Assemblée Nationale transforma l'alinéa 2° en un simple « exemple de l'ordre public »[598]. Puis, finalement, le gouvernement Français reculant sur les garanties d'appréciation de l'ordre

---

595 Circulaire du 24 juin 2010, NOR IOCK1016329J, relative à la lutte contre les campements illicites.

596 Assemblée nationale, Commission des lois**,** 14 septembre 2010, Projet de loi relatif à l'Immigration, intégration et nationalité (n° 2400) Amendements soumis à la commission, Liasse n° 4, Début : article 38 Fin : article 62 p.47, accédé le 20 février 2011 à http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/amendements_commissions/cloi/2400-04.pdf

597 Par jeu de renvoi cet article renvoie aux délits suivants : le trafic de stupéfiants (article 222-39 du code pénal), la traite d'êtres humains (article 225-4-1 à 225-4-4 et 225-4-7 du code pénal), le proxénétisme (article 225-5 à 225-11 du code pénal), l'exploitation de la mendicité (article 225-12-5 à 225-12-7 du code pénal), le vol dans un transport collectif (article 311-4 7° du code pénal) et la demande de fonds sous contrainte (article 313-12-1), le vols avec circonstances aggravantes (article 311-4, l, 4°à 6°et 8° du code pénal) ainsi que d'occupation illégale d'un terrain public ou privé (article 322-4-1 du code pénal).

598 Article 49 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, transmis par m. le Premier ministre à m. le Président du Sénat p. 36 accédé le 20 février 2011 à http://www.senat.fr/leg/pjl10-027.pdf .

public, il déposa un amendement à la commission des lois du Sénat écartant les citoyens de l'Union du champ d'application de ce futur amendement Besson[599] sur l'éloignement pour mendicité agressive, vol et occupation illicite de terrain. Autrement dit, l'amendement qui fut présenté à la fin de l'été 2010 comme un amendement anti-Roms/Roumains ne leur sera pas applicable. Ce recul de la France devant la Commission européenne est de façade : 80% des éloignements sont motivés par les conditions de ressources. Le texte fut définitivement adopté le 16 juin 2011[600]. L'analyse de processus législatif montre que le gouvernement a donc pu faire des concessions à la Commission européenne rendant plus difficile l'adoption des mesures  l'éloignement dans les 20% des cas où la mesure est prise sur le fondement de l'ordre public, sans que cela n'ait vraiment d'effet sur les pratiques administratives de "masse" qui seront facilitées par l'introduction de l'éloignement pour abus de court séjour.

[599] Sénat, Commission des lois , Projet de loi Immigration, intégration et nationalité (1ère lecture) (n° 27 ), amendement N° COM-7, 14 janvier 2011 accédé le 20 février 2011 à http://www.senat.fr/amendements/commissions/2010-2011/27/Amdt_COM-7.html

[600] Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139 du 17 juin 2011

## Section 4 : La qualification de menace de trouble à l'ordre ou à la sécurité publics

L'agent administratif opérant la qualification d'un comportement de menace de trouble à l'ordre public est soumis, comme pour tout travail administratif, à des logiques non-juridiques qui ont été décrites dans le cadre des administrations préfectorales des étrangers (I). Ce travail de qualification va être contrôlé par le juge via l'erreur manifeste d'appréciation (II). Nous pouvons nous demander quels gains procéduraux, découlant de la qualification de menace grave de trouble à l'ordre public, amènent les agents préfectoraux à privilégier cette qualification (III).

### I.- L'aléa dans la qualification par un agent administratif

La présence des Roms/Roumains en France et en Italie, émerge[601] comme « problème public »[602]. Cet état de fait à un effet sur le travail des administrations préfectorales, soit directement via des objectifs chiffrés ou des consignes orales, soit indirectement via le développement d'une idéologie de corps que se font les agents administratifs face au « problème public ». Si classiquement la qualification juridique des faits est l'opération qui consiste à subsumer des faits sous des normes juridiques[603], elle ne peut pas se résumer à un passage du fait à la norme, mais est plutot une zone grise d'aller-retour entre le fait et le droit. Ainsi pour Olivier Jouanjan la « *réflexion sur la production du droit fondée sur l'observation de la pratique montre que la concrétisation de la norme ne se limite pas à un travail d'interprétation puis de qualification, mais que l'analyse des faits emporte avec elle des arguments décidant de la solution du cas d'espèce. Les faits ne tiennent pas dans le processus simplement ce à quoi serait, passivement appliqué une norme considérée pur « sollen » ; le travail sur le segment de la réalité sociale concerné par la décision fournit lui aussi des*

---

601 Sur l'émergence d'une « question Rom » en Europe nous renvoyons au colloque : *La « question Rom » en Europe aujourd'hui enjeux et modalités de la construction de problèmes publics émergents*, Université François-Rabelais de Tours, 24 et 25 mars 2011

602 Gusfield J., « Action collective et problèmes publics », entretien avec Daniel Cefaï, mené et traduit par trom, in Cefai D. et Pasquier D. (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Puf, 2003

603 Cette définition est tirée de Waschmann P.,« Qualification » dans Rials S.,et Alland D. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Paris, 2006.

*arguments motivant la solution du cas* »[604]. La lecture des faits anticiperait donc sur la perspective de leur traitement juridique. Il n'y a qu'un pas pour relever avec Christian Atias que « *la qualification consiste à trouver l'équilibre entre la considération de fait et celle du but à promouvoir en droit* »[605], et donc que le choix de la qualification peut être motivé en réalité par la recherche des effets juridiques induits. Nous pouvons subodorer que les agents préfectoraux vont dans le contexte politique décrit avoir une conception large de l'ordre ou de la sécurité publique qui apparaîtra dans l'étude du contrôle de ses décisions.

## II.- **Le contrôle du juge de l'appréciation de la menace de trouble à l'ordre public ou la sécurité publique**

Le contrôle effectué par le juge sur les opérations de qualification juridique (A) permet d'approcher via ses décisions de l'idée que se font tant les juges que les agents administratifs ce qu'est le comportement troublant l'ordre public d'un Roumain (B).

### **A.-** Le contrôle du juge

Le contrôle du juge sur la qualification administrative de menace de trouble à l'ordre public pose la question classique de l'étendue des pouvoirs du juge. Dans son arrêt Gomel du 4 avril 1914, le Conseil d'État Français étend ses prérogatives à « l'appréciation erronée des circonstances de l'espèce »[606], le juge administratif refait les opérations de qualification opérées par l'administration et censure en cas d'inéquation entre son appréciation juridique des circonstances et celle de l'administration.

#### ***Éléments de preuves***

Pour pouvoir effectuer ces opérations, le juge a besoin de prendre connaissance de tous les éléments de procédure prouvant un comportement motivant la mesure d'éloignement.

---

604 Jouanjan O., « Présentation du traducteur », in Müller F. (dir.), *Discours de la méthode juridique*, Puf, Paris,, 1996 note 53, p.14.

605 Atias C., « Epistémologie juridique », PUF, Paris,1985, p.129.

606 CE, 24 octobre 1990, Ragusi, Rec., p.290

Dans une décision du tribunal de Florence du 4.7.2008, le juge devant vérifier la validité d'une mesure d'éloignement à exécution immédiate fondée sur des motifs impératifs de sécurité publique note que l'acte est fondé sur :

a) Trois précédents pénaux (pour vol, recel et extorsion), montrant l'inclinaison délinquante du requérant

b) L'absence d'inscription anagraphique

c) L'absence de ressource économique

d) L'absence d'activité professionnelle

e) Le style de vie favorisant l'inobservance des règles de vie en société ainsi que sa propension à vivre en marge de la société.

Après avoir écarté les points b, c et d comme n'entrant pas en compte dans l'appréciation d'une mesure d'éloignement fondée sur la sécurité publique, le juge observe que le point e) est une évaluation et non pas un fait. Nous pouvons nous interroger si le style de vie favorisant l'inobservance des règles de vie en société n'est pas l'appartenance réelle ou supposée à l'ethnie rom tant l'expression employée se rapproche de considérations pouvant être tenues sur l'associabilité des Roms. Le juge ne retient que le point a) comme pouvant fonder la mesure d'éloignement, mais pour ce faire demande à se forger sa propre appréciation car il relève que sous une même catégorie juridique (*nomen juris*) peuvent exister différents comportements ne relevant pas de la même dangerosité sociale. Le juge suspend donc l'exécution de la mesure et ordonne à la préfecture de lui remettre, en vue d'une audience future, les différentes pièces des procédures pénales dont a fait l'objet l'interessé.

Dans une décision du *Tribunale di Milano, decreto 1.10.2008*[607], le juge suit la même logique. Afin de démontrer la dangerosité sociale du réquerant roumain vivant dans un campo nomadi, la préfecture fait état d'un comportement délinquant montrant son absence d'intégration dans le tissu social. Néanmoins, les actes qu'elle transmet pour appuyer ses allégations ne font pas référence à d'éventuelles procédures pénales mais à diverses signalisations de la police. Ces signalisations ne prouvent pas la dangerosité de l'intéressé puisqu'il a fait l'objet de deux *Stato di fermo* [608] pour identification, de trois *Stato di fermo* pour violation de la législation des étrangers, et que les faits ayant entrainé les deux dernières signalisations ne sont pas renseignés, le juge annule donc la mesure d 'éloignement.

---

607 Tribunale di Milano, decreto 1.10.2008, est Ferrari da Grado in *Dir., imm., citt.*, n. 2/2009 p. 191.

608 équivalent à la garde à vue

## B.- L'appréciation du comportement

Nous constatons que les administrations française et italienne tentent de développer une interprétation extensive de la notion de menace grave de trouble à l'ordre public. L'administration fait entrer sous la catégorie de trouble à l'ordre public ou à la sécurité publique des comportements aussi différents que la mise en cause dans une enquête de vol à l'étalage en groupe dans une station de service[609], la condamnation pour vol de métaux d'une personne ayant déjà été interpellée pour vol avec réunion un mois auparavant[610], le racolage sur la voie publique[611], un vol de tronçonneuse[612], un vol de robinetterie d'une valeur de 142 euros[613], un vol de câbles dans les poubelles de France Télécom[614], un comportement agressif lié à des problèmes d'alcool[615], l'occupation illégale d'un terrain (nous y reviendrons), l'existence de trois d'antécédents pénaux (vols) datant d'il y a plus de six ans[616], des signalisations de police[617], l'absence de ressources licites[618] ... et dans certaines décisions françaises la préfecture vise simplement la menace à l'ordre public sans détailler le comportement de la personne éloignée[619]. Le risque de dérive d'une catégorie juridique guette l'administration soumise à des objectifs politiques en la matière. Le rôle du juge (administratif en France), gardien de la qualification, est primordial pour éviter l'influence des préjugés raciaux sur le travail de qualification.

### *Gravité du comportement*

---

609 TA de Rennes N°07-3778 du 20 septembre 2007, inédit
610 CAA de Lyon n°07LY00452 du 31 décembre 2007
611 TA de Nantes n°073176 du 7 juin 2007, inédit
612 TA Lyon n° 0705903 du 11 septembre 2007, inédit
613 TA Lyon n° 0701326 du 6 Mars 2007, inédit
614 TA Lyon N° 0700541 et n° 0700542 du 2 février 2007, inédit
615 TA de Rennes n°0804736 du 31 octobre 2008, inédit
616 Tribunale di Roma 9 marzo 2009, Dir., imm., citt., n. 2/2009 p.193
617 Tribunale di Milano 8 novembre 2008 Dir., imm., citt., n. 3-4/2008 p.267
618 Tribunale di Cosenza 11 novembre 2009
619 Arrêté Préfectoral de reconduite à la frontière N° 10 77 00 027 délivré par la prefecture de Seine et Marne le 23 octobre 2010.

Si en Italie nous n'avons pas eu connaissance[620] de décisions de justice confirmant des éloignements pris sur des motifs spécieux, en France la qualification juridique peut s'avérer dangereusement aléatoire. La mise en cause dans une enquête pour vol à l'étalage[621]sera qualifiée de menace grave de trouble à l'ordre public entraînant la reconduite à la frontière d'un citoyen de l'Union européenne par le tribunal administratif à Rennes. À Lyon, au contraire, pour le tribunal administratif, le vol de vêtements n'ayant pas entraîné de poursuites pénales ne constitue pas une menace réelle, de nature à justifier une mesure de reconduite à la frontière[622] ; par contre, pour la Cour d'appel administrative de Lyon, le citoyen de l'Union européenne interpellé et condamné pour vol de métaux et qui avait déjà était interpellé pour vol constitue une menace grave pour l'ordre public[623]. Ces variations dans le temps et l'espace reposent la problématique de l'ordre et de la sécurité publics comme standard juridique. Nous l'avons vu, un standard juridique a pour fonction d'évoluer dans le temps en fonction de la demande sociale et cette flexibilité laissée aux gens de justice dans leur qualification est intrinsèque et nécessaire à la bonne marche du droit[624]. L'administration préfectorale prise dans l'accélération des discours et des objectifs politiques dévoie cette flexibilité du droit dans le sens de mesures toujours plus repressives. Le contrôle du juge sur le standard juridique utilisé par l'administration ne lui permet pas d'apprécier le caractère potentiellement discriminatoire d'une mesure. Le caractère individuel du contentieux empêche le juge de voir l'effet de groupe. Il ne s'exerce de plus qu'a minima étant donné les difficultés d'accès au droit que peuvent rencontrer les Roms / Roumains. L'addition de qualifications aux marges par l'administration peut précipiter une nouvelle catégorie coutumière ou une nouvelle interprétation ethnicisée d'une catégorie juridique, cet effet reste dans l'angle mort du contrôle du juge.

Les différentes décisions montrent cependant que les juges restent attachés à la démonstration d'un comportement précis, et ne peuvent se contenter de la conviction des agents de police de la dangerosité de la personne. Il existe ici un fossé entre la police et l'administration

---

620 Il s'agit ici d'une des limites de ce travail : nous avons recueillis en France via une veille associative systématique de nombreuses décisions non publiées, traçant les contours du travail du juge. À l'inverse l'analyse de la jurisprudence italienne est limitée aux décisions publiées et ne saurait prétendre à l'exhaustivité.

621 TA de Rennes N°07-3778 du 20 septembre 2007, inédit

622 TA de Lyon n° 0704325 du 29 juin 2007, inédit

623 CAA de Lyon n°07LY00452 du 31 décembre 2007

624 Jean Carbonnier , Flexible droit - Pour une sociologie du droit sans rigueur. 10e édition, Paris : L.G.D.J., 2001.

préfectorale d'une part, et les juges d'autre part. La police pense observer et connaître une personne vue comme marginale, elle maintient sa connaissance de l'interéssé en la contrôlant pour des motifs futiles. Toutefois, la préfecture ne peut transformer cette connaissance en un éloignement effectif car le juge demande des élements tangibles et précis qu'elle ne peut fournir et rejette les simples signalisations même répétées comme dans la décision du Tribunale di Milano decreto 8.10.2008 précité. Le fait d' évoluer dans un milieu vu comme criminogène (la mention du *campo nomadi* dans cette décision n'est pas anodine) justifierait l'observation policière, mais elle ne permet pas de fonder pour la préfecture une mesure de police préventive aussi grave que l'éloignement d'un citoyen de l'Union. Cet état de fait est confirmé également par le préfet de Turin Alberto di Pace, commissaire extraordinaire pour « l'emergenza nomadi », au cours d'une audience en conseil régional durant laquelle il déclare que les contrôles à l'intérieur des « campi » lui permettait seulement de reconduire à la frontière les personnes qui avaient commis des délits graves[625].

Un autre élément de dissension est la permanence de la mémoire policière. La sollicitation politique d'éloigner des citoyens de l'Union a poussé les préfectures à rechercher dans les fichiers de police les Roumains présents sur leur territoire ayant eu dans le passé un comportement délictuel, traduisant une interprétation frustre de la menace à la sécurité publique comme étant un synonyme d'antécédent pénal. Une telle interprétation est bien entendu contraire à la lettre de la directive comme du décret législatif[626]. Ainsi la préfecture de Rome a émis contre un ressortissant roumain ayant été condamné deux fois pour des vols et arrété une troisième fois pour des mêmes motifs, une mesure d'éloignement exécutable immédiatement et fondée sur des motifs impérieux de sécurité publique. Dans une décision du Tribunale di Roma 9.3.2009, le juge annule cette décision, car les faits ne sont pas en l'espèce graves. Il s'agit pour les deux premiers cas de vols de bouteilles d'alcools dans un supermarché et les motifs de l'arrestation ne sont pas mentionnés, et surtout les faits reprochés datent de 2000, 2001 et 2002. Il est donc disproportionné, au regard de leur faible gravité, qu'ils motivent une décision d'éloignement 6 ans plus tard. Le juge souligne sa décision en précisant que le requérant s'est, depuis 2002, marié, a eu un enfant et la famille habite à Civitavecchia dans une maison louée légalement. Il est « intégré ».

---

625 "Via i delinquenti dai campi nomadi", *La Stampa*, 23 octobre 2010

626 Nous rapellons qu'en conformité avec la directive 2004/ 38 le décret législatif 30/ 2007 modifié par le décret législatif correctif 32/2008 dispose à son article 20 alinéa 4 que " *L'esistenza di condanne penali non giustifica di per se' l'adozione di tali provvedimenti*".

***Un comportement personnel***

La « déviance » des Roms / Roumains serait familiale, clanique, tribale ; l'administration tente donc d'avoir une réponse groupée. Toutefois, cette approche ne prospère pas devant le juge, qui au-delà de la règle européenne du caractère personnel de la menace, est attaché au traitement administratif individualisé des mesures d'ordre et de sécurité publics. Nous pouvons démontrer cet attachement à travers plusieurs cas de distributions groupées de mesures d'éloignement fondées sur des motifs d'ordre ou sécurité publique. À Consenza, le 1er octobre 2009, le préfet adopte des mesures d'éloignement sur la base de l'impossibilité de la part de 90 Roms/Roumains présents sur un terrain occupé illégalement d'indiquer la date d'entrée effective en Italie et de démontrer de vivre de ressources licites. Pour le préfet, cet état de fait caractérise des motifs impérieux de sécurité publique. Le tribunal di Consenza par une décision du 11 novembre 2009 annule les mesures du préfet pour erreur manifeste d'appréciation, les circonstances présentées par la préfecture ne pouvant pas être considérées comme une preuve d'une menace pour les droits des personnes telles que prévue par l'article 20alinéa 3 du décret-législatif 30/2007[627]. Pour la préfecture de Cosenza, les critères économiques, et les critères de sécurité publique peuvent être confondus selon le principe classes pauvres, classes dangereuses. Toutefois, le juge dont la « distinction » est un principe de l'idéologie professionnelle, censure cette interprétation du droit. Le préfet disposant de plusieurs outils juridiques a pu évacuer les Roms / Roumains de leur lieu de vie.

Nous retrouvons cette dialectique entre violation de l'ordre public et l'occupation illégale d'un terrain[628] dans le cas français. Les administrations préfectorales sont tentées de qualifier l'occupation illégale[629] d'un terrain de menace grave de trouble à l'ordre public. En effet, une telle qualification appliquée à cette situation permet d'allier les effets procéduraux de la

---

627 Si le préfet n'a pas réussi à éloigner les Roms/Roumains de Cosenza, à travers un éloignement forcé du territoire, peu après le juge des enquêtes préliminaires de Cosenza, ordonna l'évacuation immédiate du terrain.

628 Les règles permettant d'evacuer ou d'expulser un terrain occupé sont développés dans le chapitre 2 de la partie 4.

629 L'occupation illégale de terrain est le principal critère administratif de l'ethnicité Roms / Roumains : Cousin G., 2009. « Sisyphe et le statisticien: Retour humanitaire des Roms roumains entre logique chiffrée de gestion des flux migratoires et discrimination ethnique », contribution non publiée lue au colloque *: Dynamiques, politiques et expériences du rapport aux « endo-étrangers » en Europe* de l'Université Victor Segalen Bordeaux II 27—29 avril.

menace grave de trouble à l'ordre public et la possibilité de traiter un grand nombre de personnes (tous les habitants d'un terrain), selon la même procédure. Les tribunaux administratifs ont, à notre connaissance, systématiquement annulé cette qualification car l'occupation illégale d'un terrain ne suffit pas en l'absence de circonstances exceptionnelles à établir que la présence en France d'un ressortissant roumain est constitutive d'une menace à l'ordre public fondant un APRF[630] . En effet, il est de jurisprudence constante que la menace de trouble doit être caractérisée *« en dehors du trouble social que constitue toute infraction à la loi* » par « *l'existence d'une menace réelle, actuelle, et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* "[631].

Malgré cette jurisprudence, certaines préfectures ont de nouveau tenté leur chance afin de répondre à la pression politique estivale. Ainsi le 24 Août 2010, la préfecture du Nord a arrêté et placé en garde-à-vue l'ensemble des habitants d'un bidonville de Villeneuve d'Ascq[632], pour « occupation illégale d'un terrain sans droit ni titre »[633], avant de distribuer à chacun un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière fondée sur une menace grave de trouble à l'ordre public motivée par l'occupation illégale du terrain[634]. Le tribunal administratif de Lille a annulé le 27 août 2010[635] l'ensemble des arrêtés de reconduites à la frontière, du fait de l'absence de circonstances exceptionnelles dans l'occupation sans droit ni titre. Quelques jours plus tard, la préfecture reprend des APRF fondés sur la menace grave de trouble à l'ordre public motivée également par l'occupation illégale en y ajoutant cette fois un motif de salubrité. Ces APRF furent également annulés par le TA de Lille le 31 août 2010. Les services

---

630 TA Cergy Pontoise, 13 août 2008, n° 0808705 inédit et CAA de Versailles 28 avril 2009 n° 08VE020982

631 C.J.C.E., *27 octobre 1977, aff. 30/77, Regina c. Pierre Bouchereau, Rec., 1977, p.* 1999. 3.

632 M° Clement N., « La chasse aux Roms », Déblog, 28 août 2010 accédé le 20 février 2011 http://www.pole-juridique.fr/blog.php - blog28082010

633 Cette infraction constitue une contravention sanctionnée par la peine d'amende prévue à l'article R.116-2 du Code de la voirie routière.

634« *Considérant qu'il est établi que Madame S occupe illégalement un terrain appartenant à Lille métropole communauté urbaine sis rue Verte à Villeneuve d'Ascq ; qu'une plainte a été déposée par le propriétaire pour occupation illégale sans droit ni titre; qu'une demande de réquisition de la force publique a été sollicitée le 22 juillet 2010; que dans son ordonnance du 28 juillet 2010 la Vice-Présidente du Tribunal de Grande Instance de Lille ordonne l'expulsion des occupants et véhicules installés sur cette parcelle cadastrée N° 245 rue Verte; que dans la même ordonnance il est précisé qu'il peut être fait appel à la réquisition de la force publique;*

*Considérant que Madame S a été interpellée. ce jour, par les services de police de Lille; que compte tenu de la gravité des faits reprochés à Madame S , son comportement ayant constitué un trouble à l'ordre public; qu'elle tombe sous le coup des dispositions de l'article L. 511-1-1 II 8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers el du droit d'asile* » (...)

635 Gaudemont (de) C., « Roms : expulsion d'un terrain ne vaut pas expulsion du territoire », *Dalloz-actualité*, 14 septembre 2010.

juridiques de la préfecture connaissaient l'existence d'un risque juridique d'annulation, la décision de la CAA de Versailles ayant été publiée il y a plus d'un an et citée dans la circulaire du 24 juin 2010 précitée, la préfecture a accepté le risque juridique[636] en « pariant » deux fois à quelques jours d'intervalle sur l'absence de recours dans les délais contentieux. Ce choix stratégique s'est avéré perdant juridiquement mais également médiatiquement, les décisions du TA de Lille furent présentées dans la presse comme un coup d'arrêt judiciaire aux éloignements fondés sur l'ordre public[637].

## III.- **Les gains procéduraux des préfectures françaises**

Pourquoi un agent administratif soumis à une obligation de chiffre en matière d'éloignement décide-t-il d'avoir recours à une procédure d 'éloignement fondée sur des motifs d'ordre public plutôt que sur des conditions de ressources ? Ces développements ne visent que la France car étant donné que l'usage des éloignements fondés sur la cessation des conditions de séjour est peu développé en Italie, l'alternative ne se pose pas.

Contrairement aux éloignements fondés sur l'absence de ressources, l'administration n'a pas besoin de démontrer que la personne éloignée est présente sur le territoire depuis plus de trois mois. Le véritable gain pour l'administration est procédural. Si le délai contentieux est d'un mois à compter de la notification pour les mesures d'éloignements fondées sur l'absence de ressources suffisantes (obligation de quitter le territoire français), il n'est, en vertu de l'article 512-2 du CESEDA, que de 48 heures pour APRF qui sont délivrés en matière de menace de trouble à l'ordre public. On comprend aisément que pour des personnes dont l'accès au contentieux passe usuellement par une médiation[638] (que ce soit un avocat ou un militant associatif), le rétrécissement du délai contentieux a pour effet d'empêcher l'accès au juge. Il faut que les acteurs associatifs et les avocats soient identifiables, joignables et bien organisés

---

636 Sur la prise en compte du risque juridique dans l'élaboration d'une stratégie juridique voir Philippart P., « La stratégie est-elle soluble dans le droit? Le cas de la fusion GDF–SUEZ », Document de travail du LEM, 2007 accédé le 20 février 2011 à http://lem.icl-lille.fr/Portals/2/actus/DP_200724.pdf

637 « La justice annule la reconduite à la frontière de sept Roms à Lille » *Le Monde*, 31 août 2010.

638 Sur l'importance des médiateurs dans le développement du contentieux du droit étrangers voir Contamin J.G., Saada E., Spire A., Weidenfeld K., *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*, La Documentation française, coll. "Perspectives sur la justice", Paris, 2008

pour saisir le tribunal administratif dans les délais, ce qui ne sera pas toujours (voir rarement) le cas.

Le troisième avantage (imaginé) qu'offrent les APRF découle de la croyance des agents administratifs selon laquelle les mesures d'éloignement fondées sur la menace grave de trouble à l'ordre public permettent un départ forcé immédiat. Au cours de l'été 2010 lors d'une réunion interne afin de préparer l'éloignement des Roms/roumains d'un terrain situé près d'une autoroute, le directeur de cabinet d'une préfecture d'Ile de France demandait à ses agents en charge de l'exploitation de l'autoroute des preuves que la présence du bidonville était une menace de trouble à l'ordre public afin de pouvoir « les éloigner sans délai »[639].

Le citoyen de l'Union européenne qui se voit notifier une mesure d'éloignement dispose en vertu de l'article R.512-1-1 du CESEDA d'un délai d'un mois pour quitter librement le territoire. Cette disposition n'existe pas pour les ressortissants extracommunautaires qui peuvent faire l'objet d'un placement immédiat en rétention lorsque la mesure d'éloignement est un APRF. Les agents administratifs calquent leur procédure habituelle « extracommunautaire » sur les Roumains qu'ils arrêtent, et les placent directement en rétention. Cette pratique est considérée illégale par les tribunaux ; ainsi, après une période d'incertitude sur ce point, le Conseil d'État a décidé dans un arrêt du 13 janvier 2010 que, pour les citoyens de l'Union, l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière doit indiquer le délai d'un mois dans lequel ils doivent partir librement. Si elle ne le mentionne pas, l'arrêté est illégal[640]. Toutefois cette règle n'est pas respectée par certaines préfectures qui placent les citoyens de l'Union sans délai en rétention. Il n'y a que peu de condamnations de cette

---

639 Entretien individuel du 1er septembre 2010 avec un agent préfectoral d'une préfecture d'Ile de France.

640 « *Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : Tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou les membres de sa famille qui ne peuvent justifier d'un droit au séjour en application de l'article L. 121-1 ou de l'article L. 121-3 ou dont la présence constitue une menace à l'ordre public peut faire l'objet, selon le cas, d'une décision de refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour ou d'un retrait de celle-ci, ainsi que d'une mesure d'éloignement prévue au livre V ; qu'aux termes de l'article R. 512-1-1 du même code, pris pour la transposition du paragraphe 3 de l'article 30 de la directive 2004/38/CE susvisée : La notification des arrêtés de reconduite à la frontière pris à l'encontre des ressortissants mentionnés à l'article L. 121-4 comporte le délai imparti pour quitter le territoire. Sauf urgence, ce délai ne peut être inférieur à un mois ; qu'il résulte de ces dispositions que la mention, dans la décision d'éloignement prise à l'encontre d'un ressortissant mentionné à l'article L. 121-4 et notifiée à celui-ci, du délai imparti pour quitter le territoire, lequel, sauf en cas d'urgence, ne peut être inférieur à un mois, n'est pas une mesure d'exécution de la décision mais un élément constitutif de la décision elle-même ; que, par suite, le défaut de cette mention est de nature à affecter la légalité de la décision d'éloignement* »

pratique illégale. En effet, les Roumains en rétention se voient généralement proposer de repartir immédiatement en Roumanie, ou de faire un recours et d'attendre 72 heures l'audience du tribunal administratif en étant retenu. Étant donné les facilités de retour de Roumanie, les intervenants associatifs en rétention notent que la très grande majorité des Roumains choisissent de ne pas faire de recours afin d'échapper à ce qui est vécu comme un emprisonnement.

# Conclusion de la Partie 2.

L'ordre public est une notion à part en droit public italien et français. Bien qu'indéterminée, elle est tant une norme d'habilitation donnée à la police administrative en tant que police préventive du désordre dans la cité, qu'un standard juridique, permettant à cette police administrative d'être par définition moderne puisque constamment adaptée aux besoins conjoncturels de sécurité mais également de diffusion sociale et politique du sentiment d'insécurité. Nous reconnaissons ici un outil juridique de la modernité administrative de la politique tsigane, caractérisé selon Henriette Asséo[641] par une idéologie policière ayant une faible imprégnation en termes de valeurs politique (raciste, républicaine, libéral, marxiste....) et privilégiant des outils pratiques d'identification et de répression mobilisable in situ.

Cette notion d'ordre public a été associée aux étrangers dès le milieu du XIXe à travers l'expulsion fondée sur des motifs d'ordre public. Cette catégorie juridique historique n'a jamais été déconstruite et s'est transmise à travers les législations[642], fut mise en concurrence avec d'autres outils comme le refoulement fondé sur des motifs économiques, un outil contemporain de la gestion des flux migratoires. Si la catégorie juridique est pérenne, elle n'en fut pas moins sans cesse modifiée, en termes de garanties juridiques de l'administré, de compétence d'adoption de l'acte. Ces points sont particulièrement importants puisqu'ils vont déterminer la capacité de recourir « en masse » ou au contraire après un examen approfondi, à des outils juridiques d'éloignement du territoire liés à des motifs d'ordre public en raison de l'indétermination substantielle de la notion. Depuis 20 ans, la « restauration de l'ordre public »[643], est un point crucial de la compétition politique tant en Italie qu'en France. Cette tension politique fait que les Roms/Roumains sont inclus dans la renaissance d'une politique tsigane qui ne saurait faire l'économie de l'instrument policier de maintien de l'ordre dans la population étrangère. Dès lors, l'enjeu juridique et législatif est de maintenir la pérennité des

---

641 Asséo, H., *Séminaire de l'EHESS, Généalogie et formes de la "politique tsigane" au XXe siècle dans les différents pays européens (1895-1969)*, accessible sur http://urbarom.crevilles.org

642 Danièle Lochak a théorisé les difficultés, voir l'impossibilité, de revenir sur l'existence d'une catégorie juridique dans « Les catégories juridiques dans les processus de radicalisation », précité.

643 Bigo D., « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures & Conflits*, n°. 31-32, 2006, (Sécurité et immigration), accédé le 3 novembre 2010, à http://conflits.revues.org/index539.html.

instruments traditionnels d'éloignement fondés sur des motifs d'ordre public malgré l'intégration européenne de la Roumanie.

Nous tenons à souligner la complexité du rapport entre l'impulsion politique, le législateur, l'administration dans sa pratique, et le juge de l'administration. En France comme Italie, les responsables politiques portent depuis quelques années un discours liant présence des Roms / Roumains et délinquance. Ce « problème public » a pour effet de pousser le législateur et le pouvoir réglementaire à tenter d'adopter une législation sur l'éloignement. Toutefois, les Roms n'étant pas une catégorie juridique, le travail normatif portera sur la catégorie générale des « citoyens de l'Union » et se confrontera nécessairement avec les instances de contrôle européennes. Le travail de dérive de qualification que l'administration pourrait tenter d'opérer sous le droit, afin de rendre la norme plus efficace d'un point de vue quantitatif, est freiné par le juge. S'affontent deux conceptions de l'ordre ou de la sécurité publics : pour les administrations préfectorales et les gouvernements français et italiens, l'ordre public en tant qu'habilitation permet de prendre les mesures utiles afin d'éloigner du territoire des groupes comme les Roms/roumains qui sont, en tant que groupe, une menace pour la cité, tandis que les juges tiennent à conserver leur pouvoir d'appréciation et de vérification au cas par cas, inhérente à l'ordre public comme standard juridique.

Les droits en vigueur en Italie et en France ne permettent de renvoyer sur le motif de trouble à l'ordre public que quelques centaines de personnes par an, chiffre qui semble fort éloigné des dizaines de milliers de Roms/roumains délinquants du discours politique. Cette incapacité ne remet toutefois jamais en cause la thèse d'une arrivée en masse de criminels Roms/roumains. Les gouvernements italiens se sont lancés depuis 4 ans dans une inflation de modifications normatives, chaque modification étant la solution au « problème public », sans modifier la grille d'analyse d'un danger imminent nécessitant une modification législative urgente. Nous retrouvons dans ce discours les éléments de l'urgence permanente : une explosion prévue, que le droit positif, trop complexe, ne peut empêcher mais qui sera contrée par les simplifications juridiques de « bon sens » proposées. Au cours de l'été 2010, le gouvernement français a renoué avec son discours sécuritaire sur les Roms/Roumains de 2002 ; le « problème Rom » semble comme en Italie s'inscrire durablement dans le politique par delà les alternances et donc entraîner une modification permanente du droit. Cette synergie entre la France et l'Italie

pourrait être le prélude, de ce qu'Henriette Asséo appelle sur la période 1907-1912, la naissance conjoncturelle d'une "politique tsigane" européenne.

# Partie 3 : La lutte contre des immigrés pauvres

Si l'ordre public est un instrument juridique central dans les enjeux politiques de l'immigration des Roms / Roumains, le discours politique n'a qu'un impact limité sur le travail quotidien de l'administration. En effet ce discours politique va mobiliser "globalement" l'Administration, mais celle-ci va développer sa propre expertise, sa propre idéologie de travail dans ses relations avec les Roms / Roumains et donc mobiliser d'autres ressources juridiques. Il s'agit pour les Roms /Roumains d'une question cruciale car c'est au guichet que va se faire au quotidien une politique d'hospitalité ou de rejet d'une population. Dans leurs rapports avec les administrations des étrangers et les administrations sociales, les Roms /Roumains sont confrontés à la même idéologie de travail que les étrangers. Cette idéologie est fondée sur la défense d'un État social "en crise" contre le parasitage de sa générosité par les étrangers,et fut décrite par la sociologie de l'administration. Cette idéologie que l'on retrouve dans les rapports entre ces administrations et les étrangers se trouve particulièrement renforcée dans les relations avec les Roms / Roumains du fait du fort stéréotype tsigane de parasite social. Dans un premier chapitre introductif, nous regarderons les contours dégagés par la sociologie de cette ideologie particulière dans laquelle travaillent les agents Administratifs en contact avec les étrangers (Chapitre I), afin d'éclairer d'un jour particulier les pratiques mises en place et les ressources juridiques mobilisée pour contrer la circulation des Roms / Roumains. Deux objectifs administratifs peuvent être dégagés : la protection du marché du travail (Chapitre II), et la protection du système social (Chapitre III). Pour atteindre ces objectifs les administrations font une lecture restrictive de la citoyenneté européenne et de la directive 2004/38 via les législations issues des transpositions nationales.

# Chapitre 1 : L'immigré face à l'État social

La « préservation du modèle social » a été à la base du durcissement des politiques migratoires à partir des années 1970, la crise économique entraînant les pouvoirs publics et une partie de l'opinion à voir dans l'immigration non plus une force de travail à gérer mais une charge pour l'État. Cette conception est devenue ces trente dernières années un leitmotiv des politiques migratoires, elle met aux prises une conception particulière de l'État : l'État social (I) et une figure de la déviance : l'immigré parasite, charge déraisonnable (II). Cette conception de l'immigration influence le travail des agents administratifs en charge de l'immigration (III).

## I.- L'État social

Il est possible de donner plusieurs définitions de l'État social : une définition assez étroite généralement retenue désigne par là le système de protection sociale[644], en élargissant parfois l'analyse au droit du travail[645]. Certains auteurs retiennent une acception plus large en intégrant quatre piliers : la protection sociale et le droit du travail, mais aussi les services publics et les politiques macroéconomiques de soutien à l'activité et à l'emploi[646]. Enfin une acception très large soutient que « *l'État social est relatif aux interventions de l'État qui mettent en jeu la socialisation, peu importe que le domaine d'intervention soit d'ordre économique, d'ordre domestique, etc.* »[647]. L'État social est le fruit d'une révolution intervenue au XXe siècle en matière de régulation économique et sociale qui transforme radicalement l'État libéral du XIXe.

Les catégories de l'assurance et du risque ont été au cœur de la justification de l'État social. Elles ont permis au tournant du XXe de transformer la société sans qu'il ait été nécessaire de rompre totalement avec le paradigme libéral de la responsabilité. La socialisation du mal et du

---

644 Merrien F. et Parchet R. et Kernen A., *L'État social: une perspective internationale*, A. Colin, 2005.

645 Castel *R., Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Éditions Fayard, 1995.

646 Ramaux C., « Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle », accédé le 24 février 2011 à http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RFAS_071_0013.

647 Billaudot, B., « Une théorie de l'Etat social », *Revue de la régulation* [En ligne], n°2 | Janvier 2008, accédé le 08 février 2011 à http://regulation.revues.org/index2523.html

risque a profondément bousculé les représentations que la société se faisait d'elle-même. Tout en augmentant exponentiellement les domaines d'interventions étatiques, l'État social qui naîtra de cette révolution a dépassé un ensemble de mesures politiques tendant à mettre en place une société intégrée, pour devenir une idéologie administrative des corps intermédiaires chargés de mettre en place l'État providence, idéologie qui traverse toute la hiérarchie administrative. En tant qu'idéologie de corps, l'État social sous-tend le maintien d'un système économique globalement en équilibre afin de permettre la durabilité des institutions. Les agents administratifs vont s'atteler à cette défense de « l'équilibre ». Triomphante tant que l'économie fut en expansion rapide, cette idéologie se retrouve en position de défense à partir de la crise économique de 1974. Se développe alors, tant dans le champ politique qu'au sein des administrations, un discours sur la primauté de la préservation du modèle social qui nécessiterait « donc » des adaptations et des exclusions[648].

## II.- L'immigré charge pour le système social, le tournant de 1974

L'analyse de l'immigration en termes d'équilibre du modèle social précède la crise de 1974, elle est déjà fortement présente à la fin des années 60[649]. Au sein du ministère des Finances, les nouvelles techniques de *rationalisation des choix budgétaires,* mise en place par les nouveaux cadres issus de l'E.N.A.[650] s'impose progressivement dans les discussions interministérielles comme une approche légitime de l'immigration. Cette nouvelle perception entraîne l'idée que les immigrés ont un coût. Leur accès aux droits sociaux pèserait sur les finances sociales et l'introduction de travailleurs non qualifiés déstabiliserait le marché du travail. Cette vision budgétaire de l'immigration n'est pas vécue au sein des bureaux sur un mode idéologisé, mais comme une simple « meilleure maîtrise technique ». Cette nécessité d'une maîtrise technique d'une immigration qui risque de déstabiliser le système va également

648 Lefebvre A. et Méda D., *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Seuil, 2006.

649 Laurens S., « Le ministère symptôme : retour sur quarante ans de bégaiement au sein de l'Etat français », *Savoir / agir*, 2 (2008) p. 21-30.

650 École Nationale de l'Administration.

être portée par les hauts fonctionnaires du ministère du Travail qui relaient auprès du pouvoir politique les difficultés de gestion que fait naître l'immigration[651].

À partir de 1970, la récession économique, la montée du chômage, les relations avec l'Algérie transforment le travailleur immigré en figure politique. Le gouvernement Messmer prend des mesures d'ordre réglementaire pour limiter l'immigration notamment en subordonnant la délivrance d'une carte de séjour à l'obtention d'un contrat de travail et d'un logement décent et met fin aux régularisations automatiques. La communication politique[652] (limitée) du gouvernement quant à son action répressive est fondée sur les difficultés économiques que rencontre passagèrement l'État français. Combattue par la gauche avant son arrivée au pouvoir, la nécessité de réguler l'immigration pour maintenir les acquis sociaux deviendra un discours trans-partisan après le tournant de la rigueur de 1983. Cette régulation au nom de la protection du modèle social prend deux formes : la lutte contre le travailleur immigré qui concurrence les nationaux sur le marché du travail, et la lutte contre le chômeur étranger qui vit des prestations sociales. Le célèbre discours de Jacques Chirac du 19 juin 1991[653] est paroxystique d'un rejet de cette seconde figure qui traverse toute la société française et s'inscrit dans un discours porté en premier lieu par le Front National : L'État n'a plus les

---

651 *« Un problème noir concernant plus de 200 000 individus va commencer à se poser dans notre pays pour la première fois ; l'immigration maghrébine représente plus de 700 000 personnes et les calculs qu'il est possible de faire sur son développement démontrent qu'à la fin du siècle ce chiffre pourrait s'élever au-delà de 2 millions de personnes. […] Pour les hommes qui ont la charge quotidienne des questions d'immigration en France, la réponse ne semble soulever aucun doute : […] une libre circulation entre des pays hétérogènes sur le plan démographique aboutit à des catastrophes pour le pays le plus évolué. »* - Note de Michel Massenet, conseiller d'État, directeur de la population et des migrations (1967) cité par Laurent S. dans Laurens S., « Le ministère symptôme: retour sur quarante ans de bégaiement au sein de l'Etat français » précité

652 Annonce du 3 juillet 1974, du Conseil des ministres suspendant officiellement l'immigration en raison des difficultés économiques.

653 « *Notre problème, ce n'est pas les étrangers, c'est qu'il y a overdose. C'est peut-être vrai qu'il n'y a pas plus d'étrangers qu'avant la guerre, mais ce n'est pas les mêmes et ça fait une différence. Il est certain que d'avoir des Espagnols, des Polonais et des Portugais travaillant chez nous, ça pose moins de problèmes que d'avoir des musulmans et des Noirs […] Comment voulez-vous que le travailleur français qui habite à la Goutte-d'or où je me promenais avec Alain Juppé il y a trois ou quatre jours, qui travaille avec sa femme et qui, ensemble, gagnent environ 15 000 francs, et qui voit sur le palier à côté de son HLM, entassée, une famille avec un père de famille, trois ou quatre épouses, et une vingtaine de gosses, et qui gagne 50 000 francs de prestations sociales, sans naturellement travailler ! Si vous ajoutez à cela le bruit et l'odeur eh bien le travailleur français sur le palier devient fou. Et il faut le comprendre, si vous y étiez, vous auriez la même réaction. Et ce n'est pas être raciste que de dire cela. Nous n'avons plus les moyens d'honorer le regroupement familial, et il faut enfin ouvrir le grand débat qui s'impose dans notre pays, qui est un vrai débat moral, pour savoir s'il est naturel que les étrangers puissent bénéficier, au même titre que les Français, d'une solidarité nationale à laquelle ils ne participent pas puisqu'ils ne paient pas d'impôts* ! » Extrait du discours de Jacques Chirac du 19 juin 1991, vidéo complète disponible sur le site de l'Institut National de l'Audiovisuel, accédé le 20 février 2011 à http://www.ina.fr/archivespourtous/index.php?vue=notice&from=fulltext&full=chirac+bruit+odeur&num_notice=3&total_notices=8

moyens d'être généreux avec des étrangers qui parasitent le système social. Cette forme du discours va peu à peu refluer au profit d'un discours politique plus dirigé contre le « clandestin » au début des années 2000, pour réapparaître dans le diptyque immigration subie, immigration choisie[654].

La prégnance au début des années 1990 de la figure du parasite social contamine le droit communautaire de la libre circulation, Alors que la Commission européenne aurait souhaité que la directive « balai » n° 90/364 du 28 juin 1990 généralise sans condition le droit au séjour à tous les ressortissants communautaires, certains États membres et particulièrement la France s'émeuvent du risque de tourisme social que cette pleine liberté de circulation ferait peser aux États les plus socialement avancés. Il est donc introduit dans la directive une clause « *golden boy* » qui soumet le droit de libre circulation du ressortissant communautaire à des conditions de ressources suffisantes et d'assurance maladie, afin d'éviter que des ressortissants communautaires ne deviennent une charge pour le système social de l'État membre d'accueil. La réussite économique des pays méditerranéens, de l'Irlande écarte au cours des années 90 le spectre du touriste social européen, spectre qui ne réapparaîtra qu'en 2004 avec l'entrée des PECO dans l'Union Européenne. Cet état de fait n'empêchera pas la lutte pour la préservation de l'État social de s'ancrer profondément dans le corpus idéologique des agents en charge de l'immigration.

## III.- **La préservation de l 'État Social dans les services des étrangers.**

Fruit d'une enquête participative effectuée au guichet du service des étrangers d'une préfecture, l'ouvrage d'Alexis Spire, Accueillir ou reconduire, Enquête sur les guichets de l'immigration[655], donne à voir le processus d'adhésion des agents administratifs à la protection de l'État social que l'auteur définit comme un ordre national moral. L'auteur démontre tout d'abord, que les services préfectoraux sont un espace de relégation pour les agents car « les fonctionnaires qui dirigent des services chargés de contrôler les étrangers sont en position d'infériorité par rapport à leurs collègues ayant des responsabilités comparables dans d'autres

---

654 Lochak D., « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n°. 64, 2006, p. 131–147.

655 Spire A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

secteurs »[656]. Cette relégation est matérialisée par la séparation physique entre les services des étrangers et autres services préfectoraux qui prévaut dans la plupart des préfectures. Mal considérés, les postes des services des étrangers sont les moins demandés dans la fonction publique. Toutefois en contrepartie de cette relégation, les agents des services des étrangers ont, à qualification égale, une autonomie de décision plus importante respectivement à d'autres administrations. Les catégories sociales défavorisées vont trouver ici la possibilité de faire carrière : « Comme dans toutes les administrations, les femmes y sont majoritaires, mais leur présence n'est pas cantonnée aux postes subalternes : la dévalorisation associée à l'accueil des étrangers leur permet, plus souvent que dans d'autres sphères bureaucratiques, de devenir chef de bureau. Les personnels issus de l'immigration ou des départements d'outre-mer sont eux aussi plus nombreux que dans d'autres services plus prestigieux. (...) Le statut de relégation des services chargés de l'immigration implique également un recours constant et massif à des vacataires »[657].

Cette position sociale particulière va constituer le fondement de « L'enrôlement des agents autour de l'objectif de maintien de l'ordre national »[658] à travers l'apprentissage de normes bureaucratiques, l'incorporation d'un tempérament mais surtout la transmission de « l'opposition entre "nous les Français" et "eux les étrangers", [qui] constitue un support d'identification qui garantit la cohésion des agents, en dépit des différences internes et des conflits qui le traversent »[659]. À cette opposition s'ajoute l'honneur « d'incarner l'État et son autorité auprès d'usagers suspectés d'en menacer l'intégrité »[660]. Bien entendu l'idéologie diffuse n'est pas monolithique. L'auteur identifie trois représentations que se font les agents de leur travail administratif « les entrepreneurs de moral » qui font de leur activité une mission de préservation de l'ordre national, « les pragmatiques », soit la majorité des agents qui se contentent d'effectuer leur travail sans y porter un jugement de valeur et « les réfractaires » qui sont hostiles à la vision associant les étrangers à un danger[661]. L'adhésion à l'ordre national se traduit concrètement par l'obsession fédératrice de la fraude et par la construction d'une opposition entre « les étrangers qui travaillent et ceux qui "abusent" du système ». Nous retrouvons ici une adhésion de classe au discours tenu par les hauts fonctionnaires et les

656 Ibid. p. 16.
657 Ibid. p. 18.
658 Ibid. p. 46-47.
659 Ibid.
660 Ibid.
661 Ibid. p. 67.

politiques car « pour les agents subalternes, très majoritairement issus du monde ouvrier, le ”bon” étranger se définit d’abord comme celui qui travaille et participe à l’effort productif national. Cette valorisation du travail entre en résonance avec une morale ouvrière fondée sur le ”dévouement à l’effort” et hostile a l’assistanat. (…) Appliquée aux étrangers la stigmatisation de l'assistance est redoublée par la menace que cela représenterait pour la préservation d'un modèle social national[662]. Ces représentations vont avoir un impact sur les décisions administratives, les agents usant du pouvoir discrétionnaire que leur offre leur autonomie pour tenter de rétablir une économie morale propre au principe de mérite.

Les Roms / Roumains ont, dans cette économie morale, une place particulièrement défavorisée ; ils sont déjà avant 2007 l'archétype de l'étranger plaintif, qui vient vivre des allocations familiales. Alexis Spire décrit ainsi durant une pause « Un agent se plante devant son collègue et gémit, en imitant l'accent roumain : ”bébé malade, papier s'il vous plaît... ”».[663] Après l'entrée de la Roumanie dans l’Union, certains agents vont ressentir le sentiment d'une injustice, les étrangers les moins « méritants » se verraient ouvrir les portes de la régularité pourtant refusées à d'autres : « Moi, quand je vois qu'on renvoie des Marocains qui triment sur les chantiers, alors que les Roumains viennent toucher les allocs et que l'on ne peut rien faire car c'est l'Europe, je me dis que les choses ne tournent pas rond[664] ». Au-delà de la perméabilité des représentations des différentes figures tsiganes (est-ce le gitan ou l'étranger qui « touche les allocs » ?), nous pouvons émettre l'hypothèse que la multiplication des blocages administratifs érigés face aux Roms / Roumains depuis 2007 en France résulte dans un premier temps de la restauration de l'économie morale par des décisions autonomes d'agents administratifs, les pratiques expérimentées étant ensuite nationalisées via la politique chiffrée d'éloignement.

---

662 Ibid. p. 58.

663 Ibid. p. 58.

664 Entretien avec un agent de Police de Tours en marge d'une audience du Juge des libertés et de la détention devant statuer sur la rétention d'un ressortissant marocain arrêté sur un chantier, 22 Avril 2009.

# Chapitre 2 : L'accès au travail

Afin d'accéder à un travail, le citoyen de l'Union peut venir chercher du travail en France et en Italie (I). Les travailleurs européens ont un droit de séjour sans condition (II) ; toutefois l'accès au marché du travail est transitoirement restreint pour les ressortissants roumains (III). Du fait de cette restriction, le travail illégal peut entraîner, en France, un éloignement du territoire (IV).

## I.- La recherche d'emploi

Le traité instituant la Communauté économique européenne en 1957 prévoyait le bénéfice de la libre circulation aux seuls travailleurs communautaires ayant un emploi. La Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt rendu en 1991 dans l'affaire Antonissen[665] puis l'article 45 du TFUE ( ex-art 39-3° du traité CE) ont reconnu que la libre circulation des travailleurs impliquait également le droit, dans certaines conditions, pour les ressortissants des États membres de séjourner sur le territoire des autres États membres aux fins d'y rechercher un emploi. Ce raisonnement est repris par l'article 14, 4 de la directive 2004/38/CE qui dispose qu' « À titre de dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et sans préjudice des dispositions du chapitre VI, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement lorsque: (…) b) les citoyens de l'Union concernés sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés ».

Ces dispositions furent transposées en France à l'article R. 121-4 du CESEDA. Selon la circulaire du ministère de l'Immigration en date du 10 septembre 2010[666] : ce dispositif n'est pas accessible aux citoyens de l'UE qui relèvent du régime transitoire. Pour le ministère de

---

665 CJCE, *Antonissen*, 26 février 1991, C-292/89, , Rec. 745

666 Circulaire NOR IMIM1000116C du 10 septembre 2010, Conditions d'exercice du droit de séjour des ressortissants de l'Union européenne, des autres Etats parties à l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, ainsi que des membres de leur famille.

l'Immigration, les Roumains et les Bulgares n'ayant pas encore accès directement à une activité salariée ne peuvent bénéficier de ce régime spécial. C'est une interprétation extensive des mesures transitoires au marché du travail contestable mais qui ne fut pas contestée devant un juge. Dans le même esprit, les services de « Pôle emploi » refusent d'inscrire les ressortissants roumains n'ayant pas de titre de séjour sur les listes de demandeurs d 'emploi. La base légale de cette affirmation est l'article R.5221-48 du code du travail qui énumère les étrangers pouvant être inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi. Cette liste ne concerne que les étrangers extracommunautaires mais le raisonnement par analogie induit par une interprétation large des mesures transitoires voudrait qu'en soient exclus les Roumains n'ayant pas déjà un titre de séjour leur permettant de travailler.

En Italie, l'article 14-4 de la directive 2004/38 est transposé à l'article 13 b) du décret législatif 2007/30 qui dispose que les citoyens de l'Union entrés sur le territoire pour trouver un travail ne peuvent pas être éloignés s'ils sont inscrits au « Centro per l'impiego » depuis moins de six mois ou bien s'ils ont rendu la déclaration « di immediata disponibilita' allo svolgimento dell'attivita' lavorativa ».

## II.- **Le droit au séjour du travailleur**

La directive 2004/3 dispose à son article 7 a) que **«** 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, a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ». La notion de travailleur doit être entendue largement puisque ni le niveau des revenus dégagés[667], ni l'origine de ces revenus[668], ni la durée de l'activité[669], ni les horaires limitées[670] n'influencent la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union. Ce droit au séjour est transposé à l'article L.121-1 du CESEDA en droit français et à l'article 7, 1 a) du décret législatif 2007/30 en Italie. Ce droit inconditionnel du travailleur va se décliner en droit interne en fonction du statut exact de l'activité professionnelle de l'intéressé :

---

667 CJCE, *14 décembre 1995,* C-317/93, Rec.1995, p.I- 4625.

668 CJCE, *Kempf, 3 juin 1986*, aff. *139/85*, Rec. *CJCE*, 1986 ; CJCE, *Bettray, 31 mai 1989,* aff. *344/87*, Rec. p. 1621.

669 CJCE, *Ninni-Orasche, 6 novembre 2003*, aff. C-413/01 Aff. C-413/01, Rec., p. I-13187.

670 CJCE, *Nolte, 14 décembre 1995,* C-317/93, Rec., 1995, p. I-4695.

***Les travailleurs non salariés***

Les travailleurs non-salariés sont les personnes qui exercent une profession commerciale, industrielle, artisanale, agricole ou libérale sans lien de subordination.

***Les prestataires de services***

Les salariés des entreprises qui ont leur siège social dans un État membre peuvent exercer une activité temporaire en France liée à l'exécution d'un contrat. Cette possibilité est réservée aux salariés habituels de l'entreprise. Il s'agit du personnel qui constitue le noyau de l'entreprise, comme les cadres supérieurs ou ceux qui possèdent des compétences spécifiques pour le type d'activité requis.

***Les salariés***

Le travailleur a une activité salariée dès lors qu'il opère sous la direction d'une autre personne et reçoit une rémunération en contrepartie. La définition du travailleur salarié va varier, que l'on soit dans le cadre de la libre circulation prévue à l'article 39 CE ou dans le domaine de l'article 42 relatif à la sécurité sociale[671]. La jurisprudence interprète largement le critère de rémunération puisque si celle-ci doit exister, elle peut être modique et ne pas suffire aux besoins matériels du travailleur[672]. Le travailleur qui a travaillé dans le pays d'accueil et qui est chômeur involontaire ou frappé d'une incapacité temporaire de travail conserve pour une durée limitée son droit au séjour. Il pourra également demeurer dans le pays où il a travaillé s'il est retraité ou affecté d'une incapacité permanente de travail[673].

---

671 CJCE, *Martinez Sala, 12 mai 1998*, aff. C-85/96, Rec I-*1998*, p. 2691, point 31.

672 CJCE, *Levin, 23 mars 1982*, aff. 53/81, Rec. *1982*, p.1035.

673 Règlement 1251/70 de la Commission du 29 juin 1970 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après avoir occupé un emploi, JOCE L142/24 du 30 juin 1970.

***Les jeunes professionnels***

En vertu d'accords bilatéraux[674], les jeunes professionnels roumains et bulgares ont la possibilité de venir en France pour un travail de courte durée compris entre 3 et 12 mois avec une possibilité de prolongation jusqu'à 18 mois. Les conditions d'emploi sont les mêmes que celles qui sont réservées par le pays d'accueil à ses propres ressortissants. La situation de l'emploi ne leur est pas opposable, mais ils doivent quitter le territoire à la fin de la période d'emploi. Les accords prévoient que 300 Roumains et 300 Bulgares pourront bénéficier de ces dispositions chaque année.

## III.- **Un droit au séjour du travailleur soumis à des mesures transitoires**

La liberté de circulation des travailleurs ne produit pas pleinement ses effets pour les ressortissants roumains. En effet, comme nous l'avons montré dans la première partie, les Etats peuvent maintenir des mesures transitoires d'accès au marché du travail prévues dans le traité d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. Ces mesures s'appliquent dans le champ de notre étude puisque le marché de l'emploi salarié n'est que partiellement ouvert en France et en Italie (A). De plus la loi française soumet également à un régime transitoire les activités non salariées, (B).

### **A.-** Un marché de l'emploi partiellement ouvert

Le droit de l'Union européenne prévoit une libre circulation des travailleurs salariés. Toutefois la mise en place des mesures transitoires en France (1) empêche un plein accès des ressortissants roumains au travail, car la procédure est rédhibitoire (2). À l'inverse, tout en maintenant jusqu'au 1er janvier 2012 des mesures transitoires, la législation italienne s'avèrait beaucoup plus libérale (3).

---

674 Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Roumanie relatif aux échanges de jeunes professionnels signé à Paris le 20 novembre 2003 . Décret 2004-808 du 13 août 2004, publié au J.O. 189 du 15 août 2004.

### 1. Des mesures transitoires sur le marché de l'emploi français

Les mesures transitoires prévoient que les États peuvent appliquer à la main d'œuvre salariée des nouveaux États membres, les règles dont dispose le droit commun national pour les ressortissants extracommunautaires. La France a décidé d'appliquer ces mesures transitoires et de n'ouvrir que partiellement son marché du travail. Lors de l'entrée de huit nouveaux États[675] dans l'Union européenne en mai 2004, la France a demandé l'application de mesures transitoires dans les traités d'adhésion de ces États. Le 1er mai 2006[676] le gouvernement a assoupli le régime : la situation de l'emploi ne peut pas être opposée à ces nouveaux citoyens de l'Union européenne exerçant une profession mentionnée sur une liste de 61 métiers en tension. En vertu de la circulaire du 22 décembre 2006[677], les ressortissants roumains ont dès le 1er janvier 2007 bénéficié de ces facilités. Un second assouplissement s'est opéré par la publication de la circulaire du 20 décembre 2007[678], élargissant la liste des métiers pour lesquels l'administration ne peut pas opposer la situation de l'emploi à 150 métiers en tension.

Cette limitation ne concerne que l'entrée sur le marché du travail national, en vertu de l'article R.121-16 II du CESEDA les citoyens de l'Union européenne soumis aux mesures transitoires déjà admis sur le marché du travail français pour une période ininterrompue égale ou supérieure à douze mois peuvent solliciter le renouvellement de leur titre de séjour sans qu'une nouvelle autorisation de travail ne puisse leur être demandée. Bien qu'il ait levé par anticipation le 1er juillet 2008 les mesures transitoires aux ressortissants des huit États ayant adhéré en 2004, le gouvernement français a décidé de maintenir les travailleurs roumains sous le régime des mesures transitoires. Le secrétariat général aux affaires européennes a indiqué

---

675 Sont concernées par les mesures transitoires : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie. Chypre et Malte ont également adhéré à l'Union européenne en 2004 mais ne furent pas soumis au mesures transitoires

676 Circulaire N° DPM/DMI2/2006/200 du 29 avril 2006 relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne pendant la période transitoire.

677 Circulaire NOR : INT/D/06/00115/C DPM/DMI du 22 décembre 2006
relative aux modalités d'admission au séjour des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1er janvier 2007

678 Circulaire NOR : IMI/N/07/00011/C du 20 décembre 2007 relative aux autorisations de travail des nouveaux États membres de l'Union européenne pendant la période transitoire et des États tiers, sur la base de listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement.

en décembre 2008 que la France ne lèverait pas dans un premier temps les mesures transitoires sur la Roumanie et la Bulgarie, arguant des difficultés économiques que traverse le pays en raison de la crise financière internationale.

La Commission européenne a dans un rapport de 2008 recommandé la levée des mesures transitoires étant donné que la mobilité des travailleurs n'avait pas bousculé les marchés du travail des États membres[679]. Les mesures transitoires n'étant pas mues par la rationalité économique, leur maintien a fait l'objet de multiples questions au gouvernement durant ces trois années[680]. Ces questions abordent systématiquement le problème des mesures transitoires par le biais des conditions de vie des Roms / Roumains. Pour les députés, tous étiquetés à gauche, qui interrogent le gouvernement, ces mesures freinent l'intégration et sont discriminatoires. Le gouvernement répond à chaque question que les mesures transitoires ne sont pas un frein puisqu'existe une liste de 150 métiers. Les associations aidant les Roms / Roumains ont fait de la levée des mesures transitoires un point de revendication cruciale, d'ailleurs une des seules manifestations organisées ces dernières années par des Roms / Roumains et des associatifs réclamait la levée des mesures transitoires[681].

### 2. Une procédure redhibitoire pour les employeurs français

Pendant la période transitoire, les Roumains doivent solliciter un titre de séjour et une autorisation de travail pour exercer une activité salariée en France, quand bien même ils exercent un métier sous tension. Ils sont soumis aux mêmes règles que les ressortissants des

---

679 Rapport de la commission européenne du 18/11/2008 : COM(2008) 765 final : Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne

680 13ème législature - QOSD 1024, question de M. Braouezec Patrick (GDR) - Seine-Saint-Denis, Publiée au Jounal Officiel le 04/05/2010, réponse parue le 12/05/2010 ; 13ème législature - QE 65066, question de M. Gille Jean-Patrick (S.R.C.) - Indre-et-Loire Publiée au Jounal Officiel le 01/12/2009, réponse parue le 09/03/2010 ; 13ème législature - QE 34510, question de M. Raimbourg Dominique (S.R.C.) - Loire-Atlantique Publiée au Jounal Officiel le 04/11/2008 , réponse parue le 17/02/2009 : 13ème législature - QE 36606, question de M. Grellier Jean (S.R.C.) - Deux-Sèvres ; Publiée au Jounal Officiel le 02/12/2008 , réponse parue le 17/03/2009 ; 13ème législature - QE 35809, question de M. Liebgott Michel (S.R.C.) – Moselle Publiée au Jounal Officiel le 18/11/2008 , réponse parue le 17/03/2009 ; 13ème législature - QE 6989, question de M. Viollet Jean-Claude (S.R.C.) – Charente Publiée au Jounal Officiel le 09/10/2007 , réponse parue le 02/06/2009 ; 13ème législature - QE 6988, question de M. Viollet Jean-Claude (S.R.C.) – Charente Publiée au Jounal Officiel le 09/10/2007 , réponse parue le 04/11/2008 ; 13ème législature - QE 61556, question de M. Lamy François (S.R.C.) – Essonne Publiée au Jounal Officiel le 20/10/2009 , réponse parue le 27/07/2010. Ces différentes questions sont regroupées sur le site de l'Assemblée nationale.

681 « Rassemblement de Roms: «Laissez-nous travailler» , *Libération*, 11 décembre 2008.

États tiers quant à la délivrance d'une carte de séjour mention « salarié ». Tout en bénéficiant de certaines facilités, ils devraient donc relever d'une des procédures classiques : l'introduction de main-d'œuvre, s'ils résident hors de France, changement de statut s'ils sont en France en situation régulière ou admission exceptionnelle au séjour s'ils sont en situation irrégulière. L'administration ne vérifie pas la condition de régularité du séjour pour instruire les demandes et le consulat de France en Roumanie ne délivre plus de visa salarié. Toutefois, l'administration pourrait théoriquement refuser d'instruire la demande d'un Roumain en situation irrégulière par exemple sans ressources et présent sur le territoire plus de trois mois. L'Administration va donc appliquer une procédure proche du changement de statut en exigeant des ressortissants roumains de détenir l'autorisation de travail prévue par l'article L 5221-2 du code du travail pour l'exercice d'une activité salariée

La circulaire du 22 août 2007[682] relative aux autorisations de travail indique une procédure spécifique dans le cas des Roumains et Bulgares pour accélérer le traitement des dossiers. Le contrat de travail est déposé directement à la Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), ensuite leur employeur doit s'acquitter de la taxe de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), avant que le titre de séjour soit délivré par la Préfecture.

### a. L'autorisation de travail

La demande d'autorisation de travail est déposée par le futur employeur auprès de la DDTEFP. L'employeur doit également transmettre le contrat de travail et un engagement à payer la taxe OFII. Pour se prononcer sur une autorisation de travail, la DDTEFP va vérifier les conditions posées aux articles R.5221-20 et 5221-21 du code du travail, soit la situation de l'emploi et les recherches effectués par l'employeur pour pourvoir le poste, l'adéquation entre le poste et la qualification, l'expérience et le cas échéant les diplômes de l'étranger, le respect par d'employeur de la législation relative au travail et à la protection sociale, les conditions d'emploi et que le salaire soit au moins égal au SMIC. Par dérogation au statut commun, la situation de l'emploi n'est pas opposable si les étrangers postulent pour un emploi caractérisé

682 Circulaire DPM/DMI2 no 2007-323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail

par des difficultés de recrutement[683]. Ces emplois sont fixés par une liste de 150 métiers pour les citoyens de l'Union soumis à une période transitoire. Cette liste de 150 métiers comprend des postes très différents de l'ouvrier du béton à l'employé polyvalent de restauration en passant par l'informaticien expert[684].

Il est en théorie possible de demander une autorisation de travail pour un contrat à durée déterminée (CDD), aucun texte n'indiquant qu'un contrat à durée indéterminée (CDI) soit nécessaire. Si le contrat a une durée de moins de douze mois, une autorisation de travail doit être redemandée à son issue. Si le contrat a une durée de plus de douze mois, le citoyen de l'Union européenne doit être considéré comme admis définitivement sur le marché français du travail, conformément à l'article R. 121-16 du CESEDA. Cependant, certaines DDTEFP exigent un contrat de long durée, voire un contrat à durée indéterminé et refusent d'accorder des autorisations de travail pour des contrats courts ou de l'intérim. Il n'y a pas d'exigence dans les textes quant au temps de travail hebdomadaire. Une autorisation de travail peut être accordée pour un contrat à temps partiel. Le salaire doit être au minimum équivalent au SMIC. Il n'est donc pas possible d'avoir une activité à temps partiel à faible rémunération, qui constitue pourtant souvent une première insertion économique notamment pour les femmes dans le secteur de l'aide à la personne. La DDTEFP doit statuer dans un délai de deux mois, il est fréquent qu'elle dépasse largement ce délai. Si elle émet un avis favorable, le contrat de travail visé par la DDTEFP est renvoyé à la préfecture avec les mentions du type d'activité et de la zone géographique dans laquelle l'activité est autorisée. Le délai pour obtenir le visa de

683 Article L 121-2 alinéa 4 du CESEDA

684 Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires, JORF n°0017 du 20 janvier 2008

travail serait normalement de deux mois mais ce délai n'est pas toujours respecté[685], notamment lorsque la DDTEFP demande à l'inspection du travail de diligenter une enquête[686].

### b. La taxe OFII

Les citoyens de l'Union Européennes n'étaient pas soumis aux taxes OFII pour travailler. Ils en sont exclus par l'article 3 du décret n°75-754 du 11 août 1975 modifié par le décret n°2004-872 du 25 août 2004[687]. Toutefois, pour les administrations préfectorales, puisque les Roumains étaient soumis au droit commun d'accès au marché du travail, ils devaient s'acquitter de la taxe OFII malgré l'article 3 du décret de 1975. Un recours du GISTI a été introduit afin d'exiger le remboursement de la taxe payée par l'employeur d'un ressortissant roumain[688]. Suite à ce recours, le gouvernement a abrogé par un décret n°2009-2 du 2 janvier 2009, l'article 3 du décret n°75-754 du 11 août 1975, rendant théoriquement tous les citoyens de l'Union demandant un titre de séjour sur le fondement d'une activité professionnelle, redevables d'une taxe OFII. Un tel titre de séjour étant sauf pour les Bulgares et Roumains facultatif, la taxe n'est en pratique demandée qu'aux employeurs de ressortissants roumains et bulgares. Lorsque le contrat de travail est établi pour une durée inférieure à douze mois, la taxe OFII est fixée à 70 euros si le salaire est inférieur ou égal au Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC), à 200 euros si le salaire est compris entre le SMIC

---

685 Quelques exemples de délais étaient rapportés sur plusieurs agglomérations lors de la réunion nationale du collectif Romeurope le 24 janvier 2009 :

- Un dossier était en attente depuis plus de 6 mois sur Marseille
- Plusieurs dossiers étaient en attente depuis plus de 6 mois à Lyon.
- Le Directeur de la réglementation à la DDTEFP de Seine-et-Marne avait déclaré oralement qu'il estimait le délai de réponse à 4 mois, au-delà de quoi il s'agissait d'un refus implicite.
- Un Roumain présent signalait qu'il avait obtenu une autorisation de travail au bout de 6 mois et le titre de séjour 3 mois après.
- Dans le Var, une personne accompagnée attendait encore son titre de séjour alors qu'elle travaille avec autorisation de travail depuis 9 mois.

686 Article R.5221-20 du code du travail

687 Article 3 du décret n°75-754 du 11 août 1975 modifié par le décret n°2004-872 du 25 août 2004« *Les dispositions des articles 1er et 2 du présent décret* [qui prévoient le montant de la taxe] *ne sont pas applicables si le travailleur recruté est ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen* ».

688 Le Tribunal administratif de Paris a été saisi par le GISTI d'une contestation de la redevance OFII pour l'embauche d'un ressortissant roumain. La Direction de la Réglementation de l'Immigration a reconnu en décembre 2008 que le montant de la redevance demandée à l'employeur était erroné et qu'au lieu de 893€, l'employeur ne devait que 168€, ce qui correspond à la partie « redevance » de la taxe, le reste (725 €) correspondant à la partie « contribution ».

et une fois et demi le SMIC et 300 euros si le salaire est supérieur à 1,5 fois le SMIC[689]. Lorsque le contrat de travail est établi pour une durée supérieure à douze mois ou durée indéfinie, la taxe de l'employeur est fixée à en 2011 à 50% du salaire mensuel brut à temps plein, soit au minimum 682,50 € pour une embauche au SMIC[690] et l'employé doit s'acquitter d'une taxe de 70 euros.

### c. Le titre de séjour

La préfecture délivre au citoyen de l'Union ayant payé la taxe ANAEM et obtenu une autorisation de travail, un titre de séjour « CE tout activité professionnelle » dont la durée de validité est égale à celle du contrat de travail ou de cinq ans si le contrat est à durée indéterminée. Elle a 4 mois pour statuer[691]. La durée totale de la procédure prend généralement plus de six mois, les préfectures des grandes agglomérations et de la banlieue parisienne ne respectant généralement pas le délai imparti[692]. L'ensemble de la procédure est, dans le cas des Roms migrants évoluant sur un marché de l'emploi peu ou pas qualifié, rédhibitoire pour de potentiels employeurs[693] : ce marché de l'emploi étant caractérisé par une grande flexibilité, un recours important à l'intérim incompatible avec la procédure d'introduction de main-d'oeuvre et une « interchangeabilité » des employés eu égard aux qualifications professionnelles. Un employeur mu par la rationalité économique n'a donc aucun intérêt à attendre 6 mois une réponse administrative incertaine et payer une taxe à l'OFII. La procédure d'introduction de main-d'oeuvre constitue donc un frein réel à l'insertion économique comme le note un Rom / Roumain interrogé en mars 2010 par le collectif Romeurope Nantes[694] : « *Je vis ici depuis trois ans, et j'ai toujours cherché du travail. J'ai trouvé des emplois saisonniers dans l'agriculture (muguet, tomates...), et, une fois, j'ai obtenu un contrat de travail de trois mois au sein d'une entreprise. Je continue sans relâche à*

---

689 Article D. 311-18-2 du CESEDA.

690 Article L311-15 du CESEDA. Le 1er janvier 2010 cette taxe était de 900 € à 1600 € pour un salarié embauché pour une durée au moins égale à 12 mois

691 Article R.311-12 du CESEDA.

692 La Cimade, *Accueil des étrangers en préfecture : un service public au rabais*, Paris, 2008.

693 Cette affirmation dont nous pouvons faire l'hypothèse au regard de la procédure, nous a été confirmée lors d'entretiens avec un travailleur social du Pact-Arim 93, travaillant dans des Villages d'insertion du 93 : « Ce n'est pas facile de régler la question de l'emploi, quand on trouve un chef d'entreprise qui veut bien nous prendre quelques personnes, dès lors qu'on lui explique la procédure et surtout les délais il s'enfuit en courant. » Entretien individuel effectué à la Courneuve le 18 mai 2010.

694 CNDH Romeurope, rapport annuel 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France, p.47

*rechercher du travail, mais cela est très difficile, car je n'ai pas de titre de séjour. Les patrons n'ont pas confiance en nous pour nous embaucher. En France, les règles qui régissent le travail sont très dures pour nous. Pour obtenir un contrat, c'est très difficile [...] et les employeurs ne veulent pas payer les taxes pour nous engager, car elles sont très élevées. Dans les autres États européens, c'est beaucoup plus facile : par exemple en Italie. Si tu conviens au patron, s'il est satisfait de ton travail, en trois jours, tu as ton contrat en main. Puis, dans le mois, tu peux obtenir un document d'identité.*

### 3. Les mesures transitoires italiennes libérales

L'Italie n'a dans un premier temps ouvert que partiellement son marché du travail aux ressortissants roumains. Par voie de circulaires du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Solidarité sociale, les ressortissants roumains et bulgares étaient soumis un régime transitoire : les employeurs de ces ressortissants devaient faire une déclaration d'embauche auprès du « sportello unico per l'immigrazione » et obtenir un « nulla osta »[695]. L'administration ne retenait pas de quota numérique pour les néo-communautaires roumains et bulgares[696] et n'était vérifiée que la légalité du contrat de travail. L'autorisation d'embauche délivrée, le travailleur devait se présenter à la préfecture pour obtenir un titre de séjour. Par exception, plusieurs secteurs sont libéralisés et ne nécessitent donc ni autorisation préalable d'embauche, ni titre de séjour : l'agriculture, l'hôtellerie, les travaux domestiques et l'aide à la personne, la construction, la métallurgie, l'encadrement et les activités hautement qualifiées. Le travail saisonnier était également libéralisé. La demande d'autorisation de travail n'était nécessaire que lors de la première embauche. Une interprétation dans le sens d'une obligation de « nulla osta » à chaque embauche serait discriminatoire étant donné qu'une telle contrainte n'est pas exigée des ressortissants extra-communautaires. Ce régime d'abord prévu dans une première circulaire[697] pour une période d'un an fut prorogé chaque année de circulaire en circulaire[698].

---

695 Nous pouvons traduire « nulla osta » par autorisation.

696 Lorsqu'en 2004, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie entrèrent dans d'Union européenne ils furent soumis en Italie à un régime transitoire prévoyant des quota dans certains secteurs. Du fait de la faible importance numérique de l'immigration en provenance de ces huit États, les quotas ne furent atteints dans aucun secteur d'activité. Ils furent donc abandonnés dans le régime transitoire mis en place pour les ressortissants roumains et bulgares.

697 Circolare congiunte Ministero dell'interno -ministero della solidarietà sociale n. 2 del 28 dicembre 2006

L'intérêt du maintien de ces mesures transitoires se posait ; l'administration n'a pas introduit de quota et après une première année 2007 où les « *sportelli unici per l'immigrazione* » ont refusé des demandes de « *nulla osta* », le nombre de « *nulla osta* » délivré en 2008, 2009 et 2010 fut égal au nombre de demandes[699]. Ne posant pas de conditions de tension du marché du travail, les mesures transitoires italiennes étaient donc beaucoup plus libérales que les mesures françaises. Les mesures transitoires furent donc levées au 1er janvier 2012.

Par ailleurs, il n'était pas nécessaire d'obtenir une autorisation de travail ou d'être titulaire d'un titre de séjour pour exercer une activité indépendante. La comparaison franco-italienne met aux prises deux objectifs de lutte contre la fraude. L'administration italienne semblait vouloir alléger les freins administratifs à l'emploi tout en conservant un « regard » sur le marché, cette attitude est logique dans une optique de lutte contre le travail au noir où la simplification bureaucratique est un outil de régularisation du travail et donc d'entrée fiscale, alors que les mesures transitoires françaises sont maintenues dans une logique de défense de l'État social.

### **B.-** Les activités professionnelles non-salariées en France

L'article L-121-2 alinéa 2 du CESEDA dispose que « *demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour durant le temps de la validité des mesures transitoires éventuellement prévues par le traité d'adhésion du pays dont ils sont ressortissants, et sauf si ce traité en stipule autrement, les citoyens de l'Union qui souhaitent exercer une activité professionnelle* ». Les administrations préfectorales comprennent dans les activités professionnelles également les activités non-salariées. Les travailleurs non-salariés sont donc soumis à l'obligation de titre de séjour. Toutefois les mesures transitoires du traité d'adhésion de la Roumanie ne concernent que le marché du travail et pas la liberté d'établissement. Les

---

698 Circolari congiunti Ministero dell'interno -ministero della solidarietà sociale n. 1 del 4 gennaio 2008, 1 del 14 genaio 2009, n2 del 20 gennaio 2010, et la circulaire non numérotée Circolare congiunte Ministero dell'interno – ministero del lavoro e delle politiche sociali del 31 gennaio 2011.

699 Le député Guido Melis arrive à cette conclusion à partir des statistiques que lui a fournies le ministère de l'Intérieur. Atti parlementari, camera dei deputati XVI LEGISLATURA — DISCUSSIONI , Resoconto stenografico dell'Assemblea, SEDUTA DEL 6 LUGLIO 2010 — N. 348 p. 7,8 accédé le 03/02/2011 à www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed349/pdfs000.pdf.

autres citoyens de l'Union ne devraient pas être soumis à une obligation de titre pour exercer une activité professionnelle non salariée car la directive européenne 2004/38 devrait s'appliquer pleinement. Il résulte en effet des articles 8 et 25 combinés de la directive 2004/38 que les documents de types attestation d'enregistrement ou titre de séjour ne peuvent en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou l'accomplissement d'une formalité administrative, la qualité de bénéficiaire des droits pouvant être attestée par tout autre moyen de preuve.

Cette obligation de titre pour les activités professionnelles non-salariées va faire l'objet de pratiques potentiellement discriminatoires au guichet des préfectures. Certaines activités économiques pratiquées par les Roms /Roumains comme les activités de récupération de ferrailles et métaux non ferreux, de ventes de journaux à la criée, de biffe[700] qui constituent des sources de revenus relativement importantes pour les familles peuvent être déclarées à travers un régime d'entreprise simplifié comme l'auto-entreprise. Les demandes de titres de séjour en Préfecture, effectuées pour ce type d'activités furent diversement accueillies. Dans la Loire et le Val-de-Marne, les demandes de titres ne soulevèrent pas de difficultés. En Seine-Saint-Denis, après avoir dans un premier temps accepté les demandes de titres, la préfecture refusa ensuite systématiquement ces demandes avant « d'inventer » une procédure spécifique. Lorsqu'une demande de titre mentionne « CE - toute activité professionnelle sauf salarié », accompagnée des pièces nécessaires[701], est introduite devant elle, cette préfecture ne délivre qu'un récépissé de trois mois, au bout de trois mois le demandeur doit démontrer la réalité de son activité. Cette pratique de la préfecture de Seine Saint-Denis datant de 2009 est reprise dans la circulaire du 10 septembre 2010[702] comme une instruction générale aux préfets. La préfecture de Seine Saint-Denis fut donc ici « pilote » pour tester les procédures de traitements administratifs des demandes de titre. Ceci nous interroge sur la circulation des savoirs administratifs entre les agents de préfecture et les services du ministère : est-ce un test

---

700 La biffe consiste à récupérer des objets jetés, essentiellement des vêtements, et à les revendre à très petit prix sur des marchés aux puces, ainsi une expérience de régularisation des Biffins du marché aux puces de Saint-Ouen est en cours, pour plus de précision voir Lucas Y. « Pratiques économiques dans le secteur de la biffe et réactions institutionnelles : le cas des Roms migrants en Seine-Saint-Denis », contribution lue au Atelier Urba-Rom : *Pratiques et stratégies économiques des migrants roms en Europe occidentale,* Laboratoire d'Anthropologie Urbaine, CNRS,13 décembre 2010.

701 Soit : une carte d'identité, une preuve de domiciliation et l'attestation URSSAF d'attribution d'un numéro de SIRET.

702 Circulaire NOR : IMI/M/10/00116/C du 10 septembre 2010, Conditions d'exercice du droit de séjour des ressortissants de l'Union Européenne, des autres États parties à l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, ainsi que des membres de leur famille.

au sens strict décidé au ministère ou la remontée d'informations locales sur des pratiques administratives illégales qui sont discutées comme solutions lorsque le ministère à connaissance d'un « problème »administratif[703] ?

Le passage du titre « *CE - toute activité professionnelle sauf salariée* » délivré immédiatement au « sas » du récépissé de trois mois est justifié par la lutte contre la fraude, le statut d'auto-entrepreneur serait utilisé par les citoyens de l'Union dans le seul but d'obtenir un titre afin de pouvoir ouvrir des droits sociaux. Nous rejoignons ici la démonstration d'Alexis Spire « *La rhétorique de la fraude permet de légitimer la non application d'une loi jugée trop généreuse et de justifier le fait que les agents qui la mettent en oeuvre y ajoutent toute une série d'obstacles. En matière d'immigration elle prend la forme d'une opposition entre « vrai » et « faux » qui s'applique à toutes les qualités susceptibles d'ouvrir des droits »*, et l'auteur de donner les exemples des « faux touristes », des « faux demandeurs d'asile » auxquels nous ajoutons en l'espèce les « faux auto-entrepreneurs ». Cette croisade morale contre les « faux auto-entrepreneurs » est partagée entre les agents au guichet de la préfecture de Seine Saint-Denis, et le sommet de l'État. Le gouvernement prépara un amendement au projet de loi n° 2400, relatif à l'Immigration, Intégration et Nationalité proposant de limiter l'accès au statut d'auto-entrepreneurs aux étrangers qui sont déjà titulaires d'un titre permettant de travailler[704]. Les motifs de l'amendement explicitent que « *Le CESEDA ne prévoit aucune disposition concernant le statut de l'auto-entrepreneur. Il est donc opportun de préciser les modalités ouvrant droit à l'exercice de cette activité pour éviter l'entrée en France, par le biais de ce statut, d'étrangers susceptibles, au vu des chiffres rendus publics par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (un auto-entrepreneur sur deux n'a pas déclaré de chiffre d'affaire en 2010), de devenir une charge déraisonnable pour l'État français ».* Cette disposition ne fut finalement pas présentée à la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Les difficultés que posent certaines préfectures n'est évidemment pas l'unique frein de régularisation des pratiques économiques. Les familles ne sont pas nécessairement désireuses

---

703 Le problème administratif pourrait être ainsi formulé : le droit ne permet pas de refuser aux Roms / Roumains, la délivrance d'un titre de séjour fondé sur un statut d'entrepreneur.

704 Draft des amendements du gouvernement au 1er septembre 2010 publié par le GISTI sur son site. Accédé le 26 février 2011 à http://www.gisti.org/IMG/pdf/pdl_besson_2010-09-03_amendements-du-gouvernement.pdf

de régulariser leur situation professionnelle. La régularisation dans un premier temps implique le paiement de diverses charges alors que la perspective de l'accès aux droits sociaux reste lointaine. Une famille de ferrailleurs de Saint-Denis, bien installée et interrogée à l'automne 2010, dit gagner un peu plus de mille euros par mois grâce aux activités de récupération du père et de son fils aîné. Cet argent doit faire vivre une famille de 7 personnes (un couple, leurs 2 enfants mineurs, leur fils majeur, sa femme et leur fils). La perspective d'une taxation à hauteur d'environ 20% du revenu peut donc apparaître comme déstabilisante pour cette famille vivant déjà sous le seuil de pauvreté. Par ailleurs, et notamment en ce qui concerne les activités de ferraille peuvent cohabiter au sein d'une même économie domestique des activités irrégulières en raison de l'absence d'autorisations administratives et de déclaration fiscale et une activité délictueuse connexe ou de structure mafieuse comme le vol d'équipement métallique sur les chantiers ou infrastructures de transport[705], le passage de l'un à l'autre dépendant des nécessités économiques du moment. Entre les deux points se trouve une série de pratiques économiques non régularisables mais tolérées comme le vol dans les poubelles, la récupération avec l'autorisation informelle d'artisans, de chefs de chantier de déchets ferreux... Cette variation de pratiques explique également que certaines personnes soient peu enclines à rentrer dans un régime légal.

## IV.- **Les mesures d'éloignement fondées sur le travail illégal**

Lorsqu'un ressortissant roumain travaille en France sans titre de séjour, la préfecture peut-elle l'éloigner sur ce fondement ? Pendant les trois premier mois de séjour l'article L 511-1-II 8º du CESEDA dispose que l'autorité préfectorale peut adopter un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière si « *l'étranger a méconnu les dispositions de l'article L. 341-4 du code du travail* ». Lorsque l'étranger est présent depuis plus de trois mois, la situation est plus confuse. La circulaire du 22 décembre 2006 recommandait aux préfectures d'adopter un arrété préfectoral de reconduite à la frontière fondé sur l'article L 511-1-II, 2° : « *2º Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son*

[705] Ce point fait l'objet de nombreux articles de presse en janvier-février 2011, alors que le prix du cuivre atteint des sommets et que les vols effectués produisent d'impressionnantes pannes de réseau. Voir par exemple « Vol de cuivre: 4 interpellations à Bobigny », *Le Figaro*, 16 février 2011 ou « plan de bataille contre les vols de métaux », *Le Figaro*, 14 février 2011.

*entrée en France sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré* ». Pour l'administration, cette mesure s'applique aux Roumains puisque « *le travail irrégulier dûment constaté révèle par lui-même que le droit au séjour de l'intéressé ne pouvait se rattacher qu'à la qualité de travailleur, qualité dont l'intéressé ne saurait se prévaloir du fait de son irrégularité* ». Dans un premier temps, la Cour administrative d'appel de Bordeaux[706] a écarté cette interprétation créative : la méconnaissance des dispositions de l'article L. 341-4 du code du travail ne figure pas au nombre des cas prévus par l'article L. 121-4 CESEDA qui énumère limitativement les cas dans lesquels les citoyens de l'Union peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Toutefois le Conseil d'État a, dans une décision CE, 7 avril 2010, n° 314756 inédit, annulé cette décision car « *il résulte* [des articles L 511-1-II, 2° et L 511-1-II, 8°] *qu'indépendamment de toute menace pour l'ordre public, un ressortissant communautaire peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement* <u>*lorsqu'il n'a pas droit au séjour en application des articles L. 121-1 et L. 121-3*</u> *et qu'il entre dans l'un des cas dans lesquels une telle mesure peut être prise en application de l'article L. 511-1 II* ». La préfecture peut donc prendre un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière fondé sur le travail illégal contre le citoyen de l'Union issu d'un pays soumis aux mesures transitoires, présent sur le territoire depuis plus de trois mois, dès lors qu'il ne dispose pas d'un droit au séjour sur un autre fondement. L'éloignement des citoyens de l'Union fondé sur le travail illégal n'existe pas en tant que tel en Italie, mais comme nous allons voir dans le chapitre suivant, l'absence de travail régulier peut avoir un impact sur la régularité de séjour et indirectement entraîner une mesure d'éloignement.

---

[706] CAA Bordeaux, 14 février 2008, n° 07BX00962, Baranga : « *Considérant que l'article L. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile énumère limitativement les cas dans lesquels les ressortissants communautaires et les membres de leurs familles peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement ; que si en vertu du traité signé le 25 avril 2005, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, et des dispositions de l'article L. 121-2 du code précité, les ressortissants roumains qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail durant le temps de validité des mesures transitoires qui leur sont applicables, la méconnaissance de ces dispositions ne figure pas au nombre des cas, prévus par l'article L. 121-4 précité, dans lesquels une mesure d'éloignement peut être prise à leur encontre ; que, par suite, le préfet de l'Aude ne pouvait légalement se fonder sur les dispositions du 8° du II de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour prendre l'arrêté de reconduite à la frontière en litige* »

# Chapitre 3 : Roms / Roumains, touristes sociaux

En France, l'entrée de la Roumanie dans l'Union Européenne marque le grand retour de la figure du touriste social européen du début des années 90, qui vient profiter d'un modèle social perçu comme particulièrement généreux. L'ensemble de stéréotypes d'assistanat et de fainéantise tsigane se redéploie face à la migration de Roumains pauvres habituellement décrits comme Roms. Ce mouvement réoriente l'idéologie de protection de l'État social au sein des administrations contre les citoyens de l'Union. Au centre du dispositif juridique mobilisé se trouve le concept de charge déraisonnable (Section 1), qui est invoqué pour motiver l'éloignement du territoire (Section 2). Le législateur italien essaie de développer un dispositif équivalent (Section 3), mais qui ne se traduit aujourd'hui que par une application marginale

## Section 1 : La charge déraisonnable un élément central de la législation française

En fonction de la durée prouvée de séjour (I), le concept de charge déraisonnable n'a pas la même définition, ses contours changeront si le citoyen de l'Union est présent depuis moins de 3 mois (II) ou plus de trois mois (III).

### I.- Preuve de la durée du séjour

La durée du séjour va avoir un effet sur les situations personnelles puisque d'une main les citoyens de l'Union doivent démontrer plus de trois mois de présence pour prétendre à la plupart des droits sociaux, mais de l'autre les services d'éloignement vont s'appuyer sur ces trois mois de séjour pour en caractériser l'irrégularité. Il en ressort « un jeu de poker menteur » entre le citoyen de l'Union et l'administration quant à savoir la durée du séjour, chacun tentant à tour de rôle de démontrer plus ou moins de trois mois de séjour.

Les citoyens de l'Union qui souhaitent établir leur résidence habituelle en France doivent se faire enregistrer auprès du maire de leur commune de résidence, dans un délai de trois mois suivant leur arrivée. La mairie leur délivre une attestation qui ne vaut pas titre de séjour. Le non-respect de l'obligation d'enregistrement est sanctionné par une peine de contravention de 4ème classe[707]. Toutefois, la CJUE estime que le fait pour l'intéressé de ne pas s'être fait inscrire sur les registres de la population ne saurait justifier une mesure d'éloignement fondée sur le concept d'ordre public.[708]

La loi du 20 novembre 2007[709] pose que les personnes qui ne se sont pas soumises à cette obligation d'enregistrement sont réputées résider en France depuis moins de trois mois. Cette mesure, introduite par un amendement parlementaire, avait pour fin d'inciter les citoyens de l'Union à s'inscrire dans les mairies, la présomption de séjour de moins de trois mois risquant de bloquer l'accès aux droits sociaux ouverts après trois mois de séjour. Si on va au bout de la logique du texte, les préfectures ne pourraient délivrer des mesures d'éloignement fondées sur l'absence de droit au séjour qu'à des citoyens de l'Union inscrits en mairie. Dans un avis CE N° 315441 du 26 novembre 2008, Silidor [710], le Conseil d'État confirme que la présomption s'appliquera bien aux services de l'État, mais qu'elle n'est pas irréfragable. Toutefois le Conseil d'État juge que cette présomption ne rentrera en vigueur que lorsque le modèle d'attestation délivré par la mairie prévu à l'article R. 121-5 du CESEDA sera publié. Il est probable que l'Administration ne publie jamais ce modèle d'attestation, bloquant ainsi l'entrée en vigueur d'une présomption qui rendrait illégales beaucoup de mesures d'éloignement délivrées à des Roumains. Par ailleurs l'avis Silidor précise que c'est à l'administration d'apporter la preuve que le citoyen de l'Union réside depuis plus ou moins de trois mois.

## II.- Le séjour de moins de trois mois et la charge déraisonnable

L'article 14-1 la directive 2004/38 ouvre la possibilité aux États de limiter l'admission au séjour de moins de trois mois pour les citoyens de l'Union qui sont une charge

---

707 Art. R. 621-1 CESEDA

708 CJCE, 8 avr.1976, aff.48/75, Royer : Rec.CJCE, p.497

709 LOI n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, JORF n°270 du 21 novembre 2007 page 18993 texte n° 1

710 CE avis Silidor N° 315441 du 26 novembre 2008, JORF n°0299 du 24 décembre 2008 page 19956 texte n° 139

déraisonnable pour le système d'assistance sociale : L*es citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.* Les dispositions des articles 6 et 14-1 de la directive 2004/38 sont transposées à l'article R-121-3 du CESEDA : « *Tant qu'il ne devient pas une charge déraisonnable [...] les ressortissants mentionnés au premier alinéa de l'article L. 121-1 ont le droit de séjourner en France pour une durée inférieure à trois mois* ». En matière de séjour de moins de trois mois, le citoyen de l'Union doit effectivement être une charge déraisonnable pour perdre son droit séjour.

La circulaire du 22 décembre 2006 apporte des indications sur les éléments que retient l'administration pour caractériser la charge déraisonnable. "La notion de charge déraisonnable suppose que soit constaté un abus "caractérisé du droit de séjour, constitué par le fait que le séjour aurait en réalité pour seul objet le bénéfice des aides sociales accessibles sans contrepartie, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de verser une cotisation (...). Je vous rappelle qu'en application des dispositions du règlement 1408/71, les assurés d'un État membre peuvent bénéficier de la prise en charge de leurs soins de santé par l'assurance maladie française qui se fera ensuite rembourser les frais engagés par l'assurance maladie de cet État membre. Dans une telle hypothèse, le recours au système de soins français ne pourra pas constituer un indice propre à caractériser un abus de droit. Le défaut d'une telle assurance sociale fera naître en revanche une forte présomption quant au caractère excessif de la demande d'assistance. » Cette précision de la circulaire est étrange car l'aide médical d'État (AME) tout comme la couverture médicale universelle (CMU) ne sont pas accessibles les trois premiers mois de séjour ; d'ailleurs, pratiquement aucune prestation sociale n'est accessible les trois premiers mois de séjour et la charge déraisonnable effective limitant le court séjour sera donc, sauf cas exceptionnel (hébergement d'urgence, AME, soins urgents), extrêmement difficile à qualifier. Le législateur souhaite transformer les dispositions réglementaires de l'article R-121-3 CESEDA en dispositions législatives qui seraient intégrées à un nouvel article L. 121-4-1 CESEDA[711].

[711] Article 17 A du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, adopté par le Sénat le 10 février 2011, accédé le 27 février 2011 à http://www.senat.fr/leg/tas10-061.pdf.

## III.- La charge déraisonnable et le séjour de plus de trois mois

Le séjour de plus de trois mois est prévu à l'article 7, de directive 2004/38. N'ayant pas accès au marché de l'emploi et vivant d'expédients les Roms/Roumains vivant dans les bidonvilles de la périphérie des centres urbains français sont donc juridiquement inactifs ; les préfectures mais également les administrations sociales déduisent d'ailleurs de leur condition de Roms / Roumains qu'ils sont nécessairement inactifs et ne vérifient pas s'ils pourraient détenir un droit au séjour sur un autre fondement. Suivant ce raisonnement administratif leur statut est réglé à l'article 7, 1° b) de la directive qui dispose que *« 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 dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes 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. » La France a transposé cette disposition à l'article L 121-1 2° : «Tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois (...) S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ».* Nous pouvons nous pencher successivement sur les deux conditions posées : les ressources suffisantes (A) et l'assurance maladie (B) avant démontrer qu'elles ont pour effets d'écarter les citoyens de l'Union pauvres des aides sociales (C).

### **A.-** Les ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale

Les citoyens de l'Union ne doivent pas devenir « une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours du séjour ». Nous pouvons examiner la provenance des ressources (1), la notion de ressources suffisantes (2), et enfin la charge future(3).

### 1. La provenance des ressources

Toutes les ressources sont prises en compte, y compris les pensions (pension d'invalidité, de préretraite ou de vieillesse) et les rentes (rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle). Toutefois, un lien juridique doit garantir la stabilité des ressources, par exemple si la rente est versée à titre gracieux par un tiers.

### 2. Des ressources suffisantes

Le caractère suffisant des ressources doit être apprécié en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé. L'article R.121-4 du CESEDA fixe les ressources suffisantes maximum exigibles par l 'Administration : il ne peut être exigé des ressources supérieures au RMI[712] ou, pour les personnes de plus de 65 ans[713] supérieures au montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. La directive 2004/38 prohibe formellement à son article 5, 4° l'exigence d'un seuil minimum : « *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 de la personne concernée. Dans tous les cas, ce montant n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil* ». Le ministère de l'Intérieur avait fixé, dans la circulaire du 22 décembre 2006, le niveau minimal de ressource exigible au revenu minimal d'insertion, ou si l'intéressé remplissait les conditions d'âge, au niveau de ressources requis pour l'attribution de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Cette disposition a été annulée par le Conseil d'État dans une décision (CE, N° 301813 19 mai 2008, Association SOS Racisme). Afin d'annuler la disposition de la circulaire le Conseil d'État ne s'appuie pas sur la directive mais sur la loi française. L'article L121-1 du CESEDA ne fixe pas de seuil de ressource, dès lors la circulaire en fixant un seuil de ressource non prévu par la loi est

---

712 RMI au 1er janvier 2009 : 487 euros mensuels pour une personne seule

713 Ou âgées de plus de 60 ans en cas d'inaptitude au travail

entachée d'incompétence[714]. Puisque le seuil de ressource suffisante ne peut être fixé à un seuil donné, le montant des ressources exigibles sera étudié au regard de la situation personnelle de l'intéressé.

### 3. Des ressources pour ne pas devenir une charge

La condition de ressource a une finalité : ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, et elle doit être appréciée en fonction de cette finalité. Toutefois, un ressortissant roumain qui n'est pas une charge mais qui n'a pas de ressource n'a pas accès au séjour. La condition de ressource étant posée dans un but prospectif « afin de ne pas devenir », au moment où la préfecture statue sur le séjour du ressortissant communautaire, il n'est pas nécessaire qu'il soit déjà une charge pour le système d'assistance sociale. Le Conseil d'État a jugé dans l'avis Silidor précité qu' « il résulte de ces dispositions [article L.121-1] que l'insuffisance des ressources peut être opposée par le préfet pour prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant communautaire qui séjourne en France depuis plus de trois mois, alors même que l'intéressé n'est pas encore effectivement pris en charge par le système d'aide sociale ». Cette solution est dans la logique du droit. En accordant le droit au séjour, l'Administration ouvrirait les droits aux prestations non-contributives et le citoyen de l'Union « perdrait » donc immédiatement son droit au séjour en devenant une charge. Toutefois, pour la Commission européenne, seule l'effective affectation d'une aide sociale permet de caractériser les ressources insuffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable[715].

---

[714] « *Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2006 : « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne... a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes : ... 2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille... de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance-maladie... ; qu'en fixant le niveau de ressources par référence au montant du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, la circulaire attaquée a édicté des conditions qui n'étaient prévues ni par la loi ni par le décret ; que les dispositions de son point 1.2.2 sont, dès lors, entachées d'incompétence* »

[715] Commission des communautés européennes, COM(2009) 313/4 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

## **B.-** L'assurance maladie

En plus des ressources suffisantes, pour pouvoir bénéficier du droit au séjour en tant qu'inactifs, les citoyens de l'Union doivent disposer d'une assurance maladie. Cette assurance doit couvrir l'ensemble des risques maladie-maternité[716]. Il peut s'agir d'une assurance privée, d'une prise en charge par le système public d'assurance maladie du pays de provenance. Le système de santé publique roumain étant fondé sur la gratuité des soins en hôpital, la plupart des Roms / Roumains ne disposent pas d'une assurance maladie en Roumanie. Les soins peuvent être pris en charge par l'assurance maladie française dans deux cas de figure : l'assurance maladie française peut prendre en charge les soins et se les faire rembourser l'assurance maladie du pays d'origine en vertu du règlement 1408/71[717] ; après un an de présence sur le territoire, le ressortissant communautaire peut avoir accès à une caisse d'assurance maladie s'il y a cotisé. Par contre la CMU[718] et a fortiori l'AME[719] analysées comme une aide sociale et non comme une assurance maladie ne peuvent permettre l'ouverture d'un droit au séjour.[720]

## **C.-** Des prestations sociales exceptant les pauvres

Depuis le début de la construction européenne, les obstacles opposés aux citoyens de l'Union par les administrations à l'égalité effective des droits en matière de protection sociale ont été peu à peu levés sous la pression d'une jurisprudence protectrice de la Cour de justice des Communautés européennes[721]. Cette dernière s'appuyant sur les notions de citoyenneté européenne et d'égalité de traitement a étendu l'égalité de traitement en matière prestations ou d'avantages sociaux à des citoyens de l'Union inactifs ne tirant pas du traité un droit à la libre circulation. Certains auteurs ont vu dans ce mouvement l'émergence d'une citoyenneté

---

716 Article R.121-4 alinéa 2 du CESEDA : l'assurance maladie mentionnée à l'article L 121-1 doit couvrir les prestations prévues aux articles L.321-1 et L331-2 du code de la sécurité sociale

717 Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté

718 Couverture mutuelle universelle

719 Aide médicale d'Etat

720 Circulaire de la CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008

721 CJCE 20 septembre 2001, aff C-184/99, Grzelczykv Rec *2001* p. I-06193 ; 11 juillet 2002 , aff C-224/98, D'hoop Rec I-1691.

sociale européenne[722]. À la fin des années 1990, les administrations en charge de l'assistance sociale avaient largement assimilé les citoyens de l'Union, aux nationaux français, y compris ceux n'exerçant pas d'activité professionnelle. « *la question de la régularité de leur séjour était considérée comme a priori résolue* »[723]. Les instructions adressées au début des années 2000 préconisaient l'attribution de la CMU ou du RMI à tout ressortissant communautaire vivant en France, sans qu'il ait à produire un titre de séjour ou d'autres justificatifs. L'entrée en 2004 des pays d'Europe centrale et orientale et surtout l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie ont fait renaître au sein des administrations sociales la figure du touriste social européen. Des conditions de permanence de séjour sont imposées pour le RMI dès 2006, différentes administrations sociales ont développé une nouvelle interprétation des conditions d'attributions des prestations sociales aboutissant à des refus de prestations qui étaient auparavant accordées. Ces refus sont fondés sur la condition de régularité de séjour que ces administrations vont de nouveau vérifier, revenant en arrière par rapport aux pratiques du début des années 2000 selon un processus de *Backlash*[724] suivant l'expression d'Antoine Math[725]. Le citoyen de l'Union inactif devant avoir des ressources suffisantes, il serait par définition exclu des différentes prestations sociales, les critères sociaux et les critères de régularité s'excluant mutuellement. Nous avons analysé ce durcissement lié l'entrée de la Roumanie dans l'Union au sein de deux administrations : Les C.A.F. (1) et les C.P.A.M. (2).

### 1. Les prestations de la Caisse d'Allocations Familiales

Dans un premier temps, après l'entrée de la Roumanie dans l'Union, les C.A.F. n'adoptent pas une position spécifique. La circulaire interne de la C.N.A.F. du 16 janvier 2007[726] se contente d'attirer l'attention des services sur le fait que les Roumains et Bulgares sont désormais des citoyens de l'Union et n'ont plus à présenter de titre de séjour pour faire une demande de prestation sociale. Cette circulaire ne fait pas mention d'une vérification par

---

722 Maillard S., *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008.

723 Circulaire ministérielle n° DSS/DACI/2007/418 du 23 novembre 2007 au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) des ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse, résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi.

724 Tournant régressif

725 Math A., Roms et autres : la protection sociale des ressortissants communautaires, Droit social N°11 Novembre 2010 p.1037 à 1051.

726 Circulaire CNAF n° 2007-005 relative aux règlements communautaires.

les C.A.F. de l'effectivité d'un droit au séjour, notamment eu égard aux conditions de ressources. Ainsi, tout au long de l'année 2007, plusieurs familles ont sollicité et obtenu des prestations familiales auprès des C.A.F (allocations familiales, A.P.L, A.A.H...).

La loi de financement de la sécurité sociale de décembre 2007[727] introduit les premières restrictions en réservant l'accès aux prestations familiales aux citoyens de l'Union européenne en séjour régulier. En juin 2008, suite à une circulaire de la C.N.A.F. qui explicite le nouveau cadre d'attribution des prestations sociales[728], les C.A.F. rejettent les demandes de prestations sociales des citoyens de l'Union n'ayant pas des ressources suffisantes mais interrompent également dans de nombreux départements les versements des prestations sociales qui avaient été accordées à des ressortissants roumains mais également italiens, allemands, anglais... Suite aux protestations suite à cette décision, plusieurs circulaires[729] de 2009 précisent que les CAF n'ont pas à vérifier le droit au séjour des personnes déjà bénéficiaires des allocations familiales et doivent réintégrer les personnes dont les droits avaient été suspendus. Nous sommes donc devant une situation de type *Established / Outsiders* [730] où les personnes ayant fait leurs démarches avant 2008 bénéficient d'un régime d'aide sociale dont ils ne peuvent être écartés tandis que les nouveaux venus notamment les Roms / Roumains immigrés depuis peu se voient exclus de toutes aides.

### 2. La couverture maladie

Le même phénomène d'exclusion d'une population limitée peut être observé au sein des Caisses Primaires d'assurance Maladie (CPAM) (niveau départemental). Les personnes

---

[727] Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 – art. 95 : « Bénéficient de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les ressortissants des États membres de la Communauté européenne, des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse qui remplissent les conditions exigées pour résider régulièrement en France, la résidence étant appréciée dans les conditions fixées pour l'application de l'art. L. 512-1. »

[728] Circulaire CNAF n°2008-024 du 18 juin 2008 relative au droit au séjour des ressortissants communautaires.

[729] Circulaire ministérielle N°DSS/2B/2009/146 du 3 juin 2009 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français et circulaire CNAF n°2009-022 du 21 octobre 2009. Droit au séjour des ressortissants communautaires

[730] Elias N. et Scotson J.L., The established and the outsiders: a sociological enquiry into community problems, Sage Publications Ltd, 1994.

ne disposant pas ou disposant de peu de ressources peuvent bénéficier d'une couverture médicale universelle (CMU) s'ils sont français ou étrangers résidant régulièrement sur le territoire. Les étrangers en situation irrégulière peuvent être couverts par une aide médicale d'État (A.M.E.) beaucoup plus contraignante. Lors de l'entrée de la Roumanie, la Caisse nationale d'assurance maladie n'émit pas d'instructions particulières, et les C.P.A.M. restaient théoriquement sous l'empire la dernière circulaire du 3 mai 2000 : « *pour leur affiliation à un régime de Sécurité sociale notamment au régime général sur critère de résidence [*dite « CMU de base »*], [*la*] condition [*de régularité de séjour*] n'est en aucun cas opposable aux ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen et à leurs ayants droit, quelle que soit la nationalité de ces derniers* »[731], une instruction du 27 février 2006 préconisant même que la condition de stabilité de la résidence en France devait être assouplie pour les citoyens de l'Union[732]. Malgré ces instructions, sur le terrain, l'affiliation des ressortissants roumains va rapidement devenir difficile. Dans un premier temps, la plupart des CPAM vont faire bénéficier les ressortissants roumains qui en font la demande de la CMU. Céline Gabarro[733] qui effectua une étude de terrain dans une CPAM de la première couronne parisienne rapporte que les responsables du service vont dès janvier 2007 bloquer les dossiers des ressortissants roumains et bulgares avant de notifier des refus fin février. En parallèle cette CPAM demande des instructions précises à la CNAM sur l'affiliation des citoyens de l'Union Européenne ne répondant pas aux critères de régularité de séjour.

Cette question se pose soudainement avec l'entrée de la Roumanie, alors que le droit reste constant, les stéréotypes au sein des services doivent être soulignés, l'auteur note que « *la direction du service est persuadée que tous les Roumains vivant en Roumanie vont traverser l'Europe en masse pour pouvoir bénéficier de la CMU* » et rapporte les propos d'une chef de service : « *Je veux pas dire qu'ils sont sous-développés mais ils sont pauvres, ils n'ont pas les mêmes droits sociaux alors s'ils viennent en France pour avoir la CMU...L'État il a vite fait ses comptes, c'est pas possible !*». Nous voyons ici le même phénomène d'idéologie administrative de protection de l'Etat social contre le parasite étranger qu'avait décrit Alexis

---

731 Circulaire DSS/2A/DAS/DPM 2000239 du 3 mai 2000 relative à la condition de résidence en France prévue pour le bénéfice de la couverture maladie universelle.

732 Point CMU n°66, lettre Réseau CNAM du 27 février 2006

733 Gabarro, C., « Comment une administration va exclure d'un droit une population limitée? L'accès des Rroms à la Couverture Maladie Universelle », contribution non publiée lue au colloque Dynamiques, politiques et expériences du rapport aux « endo-étrangers» en Europe : Rroms, Manouches, Yéniches, Gitans et gens du voyage, 27-29 avril 2009 Université Victor Segalen – Bordeaux 2

Spire. Toutefois le passage du stéréotype à la décision juridique est complexe. Car bien comme le note un agent interrogé par Céline Gabarro, « *Faut pas se leurrer, ça vise la Roumanie et la Bulgarie, avant il n'y avait pas de problème, les retraités anglais inactifs vivant en France avaient, sauf quelques exceptions, de l'argent !* ».

Au courant de l'année 2007, la CNAM informe différentes CPAM : les citoyens de l'Union inactifs ne disposant pas d'une assurance maladie et de ressources suffisantes ne sont pas éligibles à la CMU. Ces instructions vont entraîner des refus d'ouverture de droits mais également la radiation de nombreux citoyens de l'Union de toutes nationalités. Ces décisions vont entraîner de nombreuses protestations qui vont obliger, comme dans le cas des C.A.F., l'administration centrale à rétablir un statu quo préservant un maximum les citoyens de l'Union déjà présents. La circulaire du ministère de la Santé du 23 novembre 2007[734] demande aux CPAM d'affilier les citoyens de l'Union répondant aux conditions de séjour, de refuser les nouvelles demandes de CMU des citoyens de l'Union n'ayant pas de droit au séjour, qui n'ont donc plus qu'accès qu'à l'A.M.E. et de maintenir affiliés à la CMU les citoyens de L'Union qui ne répondent pas aux conditions de séjour mais qui sont déjà affiliés à la CMU au 23 novembre 2007. Nous sommes de nouveau devant une situation de Etablished / Outsiders provoquée par la peur des Roms/roumains qui fige l'accès aux droits sociaux aux personnes ayant effectué une demande avant fin 2007 ce qui permet d'exclure un maximum de Roumains mais qui a pour effet collatéral d'exclure de potentiels nouveaux bénéficiaires d'autres nationalités.

## Section 2 : La finalité : l'éloignement du territoire

Afin de sanctionner la charge déraisonnable, l'autorité préfectorale va pouvoir adopter diverses mesures d'éloignement liées à l'absence de droit au séjour (I). L'exécution de ces mesures est marquée par la priorité donnée au retour volontaire (II).

---

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

## I.- Les mesures d'éloignement fondées sur l'absence de droit au séjour

La possibilité pour les États d'éloigner des citoyens de l'Union n'ayant pas de droit au séjour se déduit d'une lecture a contrario de l'article 14 de la directive 2004/38. Cette article prohibant l'éloignement de certaines catégories de citoyens de l'Union, la directive entend permettre l'éloignement des citoyens de l'Union n'ayant pas de droit au séjour. L'État peut dans le silence de la directive 2004/38 éloigner les citoyens de l'Union n'ayant pas ou plus de droit au court séjour (A), au séjour de plus de 3 mois (B). Une nouveauté législative prévoit de permettre l'éloignement pour abus de droit au séjour (C).

### A.- Le court séjour : une absence de mesure d'éloignement, comblée par une nouvelle législation

L'absence de mesure d'éloignement en cas de charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale (1), devrait être comblée par l'adoption du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité précitée (2).

#### 1. Une absence de mesure d'éloignement avant la réforme de 2011

La directive 2004/38 ne prévoit l'éloignement des citoyens de l'Union en raison d'une absence de droit au séjour qu'a contrario. L'article 14-3 : "Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement », est la seule disposition regardant l'éloignement en raison de l'absence de droit au séjour. En droit interne, si l'article R.121-3 du CESEDA dispose que le citoyen de l'Union, charge déraisonnable, ne dispose pas de droit au séjour de moins de trois mois, cette disposition n'a aucun impact en matière d'éloignement puisqu'aucune mesure d'éloignement n'est prévue par le CESEDA.

La circulaire du 22 décembre 2006[735] prévoyait en son article 2.3 second tiret que l'administration pouvait délivrer des obligations de quitter le territoire français sous certaines conditions : « Sur l'appréciation de la charge déraisonnable que pourrait constituer un ressortissant roumain ou bulgare pendant les trois premiers mois de son séjour comme (...), il vous appartient de tirer les conséquences, au plan du séjour, du comportement des ressortissants de ces deux États, ou de tout autre État membre qui multiplieraient en France les séjours de moins de trois mois pour y subir des soins en bénéficiant de l'assistance publique. La mesure d'éloignement appropriée à cette situation consiste en une obligation de quitter le territoire français sur le fondement du deuxième alinéa du I de l'article L. 511-1 du CESEDA, lorsque cette décision implique le constat, au terme d'un examen de situation individuelle et sur la base d'un faisceau d'indices sérieux et concordants, que l'intéressé ne peut plus justifier du maintien de son droit au séjour ». Cette disposition de la circulaire ne se fondait en réalité sur aucun texte législatif puisque l'article L-511-1 I deuxième alinéa du CESEDA prévoit la possibilité pour la préfecture de prendre des OQTF contre les citoyens de l'Union n'ayant plus le droit au séjour tel que prévu à l'article L.121-1, soit, si on se réfère à cet article, au séjour de plus de trois mois sur le territoire. La circulaire ne pouvait donc pas prévoir d'obligation de quitter le territoire contre les ressortissants présents sur le territoire depuis moins de trois mois quand bien même seraient-ils une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale. Le Conseil d'État a donc annulé cette disposition de la circulaire dans une décision SOS Racisme du 19 mai 2008[736] en considérant que la circulaire attaquée a dicté des conditions qui n'étaient prévues ni par la loi ni par le décret. Les préfectures ne peuvent donc plus délivrer d'OQTF dans les trois premiers mois du séjour sans craindre la censure du juge. Malgré la censure du Conseil d'État en 2009, 1.638 ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ont fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire dans les trois premiers mois de leur séjour. Ils ont été 1.900 entre janvier et novembre 2010[737].

---

[735] Circulaire NOR INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1er janvier 2007.

[736] CE, (5/7 SSR) 19 mai 2008, Association SOS Racisme n° 301813. Mentionné dans les tables du recueil Lebon

[737] Rapport n° 239, tome I (2010-2011) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 janvier 2011 p.101 accédé le 26 février 2011 à http://www.senat.fr/rap/l10-239-1/l10-239-11.pdf

### 2. L'introduction dans la législation de l'éloignement dans les trois premiers mois de séjour

Désirant donner une base légale à ces éloignements, le législateur a prévu dans le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité adopté le 16 juin 2011[738], de modifier le dispositif. Les dispositions conditionnant le court séjour des citoyens de l'Union européenne sont transférées dans la partie législative (article L.121-4-1 CESEDA), et l'article 25 de ce même projet de loi prévoit que l'autorité administrative compétente peut obliger un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne à quitter le territoire français lorsqu'elle constate qu'il ne justifie plus d'aucun droit au séjour tel que prévu par l'article L. 121-4-1 du CESEDA[739]. Cet article s'intègre dans un phénomène plus global où le législateur tente depuis 2002 de systématiser le droit des étrangers et plus spécifiquement le droit de l'éloignement en faisant disparaître les situations où le droit ne permettrait pas d'éloigner la personne malgré l'irrégularité de séjour[740]. Afin de faire disparaître ces « zones grises » du droit, le législateur arbitre toujours dans le sens de rendre l'éloignement possible et jamais dans celui d'élargir les possibilités de séjour.

## **B.-** L'éloignement fondé sur l'absence de droit au séjour de plus de trois mois

Le citoyen de l'Union se maintenant plus de trois mois sur le territoire peut être éloigné, s'il ne dispose pas d'un droit au séjour. Pour les Roms /Roumains la vérification du droit au séjour peut se résumer à la vérification des ressources de l'intéressé (1). La mesure d'éloignement sera ensuite adoptée au terme d'une procédure spécifique (2) et doit être motivée (3).

---

[738] Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139 du 17 juin 2011

[739] Article 25 du Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, adopté par le Sénat précité

[740] Les personnes dans cette situation furent surnommées les ni-ni : ni-régularisables, ni-expulsables.

### 1. Une absence de droit au séjour se caractérisant par les conditions de ressources

L'éloignement des citoyens de l'Union n'ayant pas de droit au séjour et se maintenant plus de trois mois trouve son fondement dans l'article L. 121-4 du CESEDA : *« Tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou les membres de leur famille qui ne peuvent justifier d'un droit au séjour en application de l'article L.121-1 ou de l'article L.121-3 (...) peuvent faire l'objet, selon le cas, d'une décision de refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour ou d'un retrait de celle-ci ainsi que d'une mesure d'éloignement prévue au livre V ».* Les citoyens de l'Union n'ayant pas un droit au séjour du fait de leurs activités (étudiants, prestataires, travailleurs...) ou de leur lien de famille ne pourraient avoir un droit au séjour qu'en raison de leur condition d'inactifs ayant des ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable. Pour éloigner un citoyen de l'Union, les agents préfectoraux vont donc viser « l'absence de ressources », entraînant l'absence de droit au séjour. La très grande majorité des éloignements adoptés en France (80% en 2010), est fondée sur ce motif. La pratique administrative consiste à « distribuer » des obligations de quitter le territoire français fondées sur ces motifs à l'ensemble des habitants d'un lieu de vie. Étant donné la fréquence de ces distributions sur les terrains, on peut considérer que les préfectures vérifient systématiquement le droit au séjour des Roms/ Roumains habitant en habitat bidonville, ce qui est contraire à la directive 2004/38 qui prévoit à son article 14 des limitations au pouvoir de l'administration d'éloigner des citoyens de l'Union : la vérification de l'existence d'un droit au séjour ne doit pas être systématique.

### 2. Procédure

La préfecture prenant une obligation de quitter le territoire la notifie à l'intéressé, cette notification sera le point de départ des délais de procédure. L'obligation de quitter le territoire français laisse un mois au citoyen de l'Union pour partir volontairement ou contester la décision devant le tribunal administratif. Si l'étranger conteste la décision, son recours est

suspensif[741] et le tribunal doit statuer dans les trois mois[742]. Si l'étranger repart, la mesure est exécutée et l'étranger peut revenir légalement sur le territoire français. Ce retour se fera sans encombre puisque les ressortissants communautaires n'ont pas besoin de visa pour entrer sur le territoire français. Si l'étranger se maintient sur le territoire après que l'OQTF est devenue définitive[743], l'administration peut exécuter la mesure et placer l'étranger en centre de rétention en vue d'un éloignement. Une fois éloigné l'étranger a exécuté son OQTF et peut donc revenir légalement en France. L'OQTF est valable un an.

### 3. Obligation de motivation

La loi du 22 novembre 2007 précitée a dégagé l'administration de l'obligation de motivation des actes administratifs pour les OQTF délivrées aux étrangers extra-communautaires. Toutefois cette obligation de motivation est maintenue à l'article L.511-1 I de CESEDA pour les citoyens de l'Union, obligation découlant de la directive 2004/38[744]. En pratique, sur l'obligation de quitter le territoire notifiée il n'y a référence généralement qu'à l'absence de ressources de l'intéressé, et au fait que l'intéressé « déclare être entré en France depuis plus de trois mois »[745]. En application de l'avis Silidor, la charge de la preuve de la durée de séjour appartient aux services préfectoraux adoptant la mesure d'éloignement. Toutefois, le Conseil d'État n'a pas précisé les modalités de cette preuve. Depuis 2007, ce point alimente le contentieux des OQTF, il est le principal moyen d'annulation. Les tribunaux vont prendre en considération la mention sur l' OQTF que l'intéressé « déclare être rentré en France depuis plus de trois mois », en fonction de la présence effective d'un interprète, de la signature de l'intéressé sur l'OQTF. À l'audience, la préfecture présente parfois une déclaration d'A.M.E[746] ou des procès verbaux de relevés d'identité ayant plus de trois mois. Ces pièces emportent généralement la décision du juge, a contrario le requérant qui peut

---

741 Le recours est suspensif de l'éloignement. Il n'est pas suspensif d'un possible placement en rétention administrative. Si l'étranger qui a saisi le tribunal administratif est placé en rétention administrative, le tribunal doit statuer dans un délai de 72 heures après le placement en rétention en vertu de l'article L.512-2 du CESEDA

742 Article 512-1 du CESEDA

743 passé le délai d'un mois de départ volontaire ou après le rejet de la requête par le tribunal si l'étranger a fait un recours

744 L'obligation de motivation découle du renvoi de l'article 15 de la directive 2004/38 à l'article 30 de la directive 2004/38

745 Annexe 2 : Oqtf du 21 avril 2011 de la prefecture de Seine-Saint-Denis.

746 La délivrance de l'aide médicale d'État étant soumise à une condition de résidence de trois mois c'est une preuve d'un séjour de plus de trois mois.

apporter des documents montrant sa présence en Roumanie moins de trois mois avant la notification de l'OQTF comme la facture d'un médecin roumain, un billet d'avion, un renouvellement de carte d'identité, voit sa mesure d'éloignement annulée.

Suite à la loi du 16 juin 2011, comme nous l'avons vu, la préfecture dispose d'une base légale différente pour procéder à éloignement en fonction de la duréee de présence :

- Plus de trois mois + ressources insuffisantes
- Moins de trois mois, mais la personne doit être une charge déraisonnable pour le système social.

Toutefois en Seine-Saint-Denis les OQTFs étant remplies sur le bidonville le jour de leur distribution, il faudrait deux modèles différents en fonction des cas, former les agents à prendre le formulaire 1 si plus de trois mois ou le formulaire 2 si moins de trois mois…. Devant une telle complexité, le pôle éloignement de la préfecture de Seine-Saint-Senis a préféré inventer un modèle d'OQTF préremplie premettant de recouvrir les deux cas de figure[747].

## **C.-** L'abus de Droit

Afin de faire face à l'insécurité juridique des mesures d'éloignement délivrées en masse, du fait de la durée de séjour, le législateur a introduit une nouveauté dans la loi du 16 juin 2011 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité : l'éloignement fondé sur l'abus de court séjour. En effet l'article 25 du projet de loi insère dans le CESEDA un article L. 511-3-1 ainsi rédigé : « L'autorité administrative compétente peut, par décision motivée, obliger un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ou un membre de sa famille, à quitter le territoire français lorsqu'elle constate : 1° (…), 2° que son séjour est constitutif d'un abus de droit. Constitue un abus de droit le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ne sont pas remplies. Constitue également un abus de droit le séjour en France dans le but essentiel de bénéficier du système

[747] Annexe 3 : OQTF du 6 décembre 2011 de la préfecture de Seine-Saint Denis

d'assistance sociale ». Ainsi rédigé, cet article permettra aux agents préfectoraux de s'abstraire de la condition de durée dès lors qu'ils ont eu connaissance préalable de la personne. Généralement les groupes et les policiers locaux se connaissent[748]. Les familles essayant un maximum de rester dans le même périmètre dès lors qu'elles ont réussi à developper un réseau local. Par ailleurs, ces installations remontent souvent à plusieurs années et les personnes ont fait l'objet de nombreux éloignements, procédures d'aide au retour... et sont donc connues des services préfectoraux. Le fait que les personnes peuvent démontrer avoir été présentes en Roumanie moins de trois mois auparavant ne remet pas en cause cet ancrage local, mais s'analyse en termes de circulation migratoire[749]. Ce qui est vu par le législateur comme une pratique frauduleuse ayant pour "but de se maintenir sur le territoire" est vécu par les interéssés comme une mobilité normale dans le cadre d'une immigration effectuée à moins de 24 heures de route. Un véritable service de mini-bus s'est d'ailleurs mis en place entre certains bidonvilles et les villes de départ. Le voyage coute environ 60 euros et l'on rentre régulierement pour les fêtes religieuses, les enterrements, pour les vacances, pour ramener un peu d'argent au pays, investir dans la maison au village... Au cours des premiers mois de mise en place de ce nouveau motif à la fin de l'année 2011, il semble que la police retiennent l'abus de droit lorsque la personne à fait l'objet d'un retour volontaire précedement et se trouve dans le fichier des retours volontaires lors de la vérification sur le terrain[750].

## II.- Les départs volontaires

Si la plupart des voyages sont motivés par la vie personnelle et sociale des personnes, il est vrai que les mesures d'éloignement étant exécutées du simple fait du passage de la frontière française, et ne comportant pas d'interdiction de retour, un certain nombre de tactiques à son execution, plus ou moins légales se sont développées : de l'aller-retour en

---

[748] Suite à un incendie, une famille de Roms / Roumains s'installe dans des bois à Gagny (93). L'installation est hors de portée de regard et nous n'avons croisé aucun riverain lors de l'installation. Une heure plus tard une patrouille de police est sur place. Un policier à qui nous demandions comment il faisait pour intervenir aussi rapidement nous répond : "*L 'Espace* [renault] *bordeaux, immatriculée 75, nous la connaissons, alors quand on l'a vue en bas du bois, on s'est demandé ce que préparaient les Roumains*".

[749] Diminescu, D., et Rainer O., « La construction de l'Europe par ses marges Stratégies et Stratagèmes de la circulation migratoire des Roumains ». Fondation de la Maison des Sciences de l'Homme - Paris/ Géophiles ENS-Lyon, 2001.

[750] Annexe 4 : OQTF du 6 septembre 2011 de la préfecture du Rhône

Belgique dans un autobus affrété par une association et médiatisé[751], à l'envoi par la poste ou par quelqu'un rentrant au pays des OQTF, afin d'avoir le tampon des douanes roumaines. Un chef de place s'est un jour vanté auprès de nous d'avoir acheté un tampon des douanes hongroises 400euros : "comme cela on n'a besoin de payer les douaniers à chaque fois". A partir de février 2010 les douaniers roumains refusèrent de tamponner les OQTF, les personnes ont ainsi développé une nouvelle technique qui consiste à refaire faire leur carte d'identité en Roumanie pour démontrer ainsi l'exécution de l'OQTF. Ces "exécutions" volontaires et autonomes des mesures représentent toutefois une part infime des retours dit volontaires.

L'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne a eu pour effet de faire sortir les Roumains et les Bulgares et particulièrement les Roms roumains des procédures d'éloignement de droit commun. Cela a eu un impact important sur les statistiques du ministère en charge de l'Immigration puisqu'en 2006 sur 23831 personnes éloignées 6242 étaient roumaines ou bulgares. Comme le confesse à l'époque le ministre de l'Immigration, Brice Hortefeux[752], la réalisation des objectifs d'éloignement chiffrés en 2007 devient par la suite plus difficile. Pour compenser cette « perte » le ministère a donc développé un nouveau dispositif ouvert aux citoyens de l'Union européenne : les aides au retour humanitaire (A). Le caractère massif de ces aides au retour peut être intérrogé (B). Afin de contrôler les aides au retour l'administration s'est doté d'un fichier informatique : l'Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour (C).

## **A.-** L'aide au retour humanitaire

En décembre 2006, une circulaire[753] a prévu la possibilité d'allouer aux citoyens de l'Union européenne l'aide au retour « humanitaire ». Ce n'était qu'un dispositif embryonnaire (548 personnes en 2006, 757 du 1er janvier 2007 au 31 août 2007). Mais le ministère de l'Immigration a mis en œuvre un procédé consistant, lors d'évacuation de campements de Roms ou de distribution collective d'OQTF, à assurer la présence d'agents de l'Office français

751 « Des Roms expulsés franchissent volontairement la frontière et font demi-tour », *Libération*, 09 septembre 2010.

752 « Hortefeux mobilise des préfets sur les expulsions d'étrangers », *Le Point.fr*, 12 septembre 2007

753 Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006

de l'immigration et de l'intégration qui proposent de rentrer via l'ARH (billet de retour plus un petit pécule 300 euros + 150 par mineur, soit a peu près le salaire médian roumain)

Cette aide au retour est, bien entendu, volontaire ; il existe toute une échelle de pratiques autour de cette aide : des ressortissants roumains viennent spécialement de Roumanie juste trois mois pour pouvoir toucher l'aide, des personnes présentes sur le territoire en but à diverses difficultés décident de repartir définitivement abandonnant leur projet migratoire. La majorité des départs avec l'aide au retour est toutefois impulsée par l'administration. Certaines préfectures (la Seine-Saint-Denis, l'Essonne, le Val-de-Marne, la Seine et Marne, Haute-Loire, Rhône-Alpes...) ont mis en œuvre une pratique permettant d'augmenter considérablement le nombre de retours volontaires. Le procédé consiste à faire encercler par les forces de l'ordre un bidonville. Les officiers de police vont alors vérifier systématiquement l'identité de tous les habitants du terrain et distribuer à chaque personne présente une OQTF pré-remplie. Au-delà de certains abus caractérisés comme l'usage de tampons humides pour accélérer la procédure[754], cette pratique a pour but de motiver les personnes à partir d'elles-mêmes. Il n'est pas rare que les policiers présents fassent mention des risques pénaux encourus en cas de non-exécution de l'OQTF ; risques pénaux en réalité inexistants, les citoyens de l'Union ne pouvant être poursuivis pour infraction à la législation des étrangers. Cette distribution intervient généralement alors que le préfet, en possession d'une décision d'expulsion d'occupants sans droit ni titre fait prévenir les habitants par une voie informelle (les policiers passent sur le terrain et préviennent oralement) qu'il exécutera la décision et procédera à l'évacuation du terrain par la force publique.

Dans les jours (voire les heures) qui suivent la distribution, les agents de l'O.F.I.I. viennent sur le terrain et proposent aux personnes de rentrer via l'A.R.H. L'aide au retour est ici acceptée sous pression de la perte de l'habitat et la promesse de tracasseries policières. Repartir en Roumanie permet aux personnes de se mettre à l'abri quelque temps avant de revenir tenter leur chance en France. Dans un cas extrême comme à Massy le 8 mars 2010, le « consentement » fut forcé. Suite à un incendie sur un bidonville de la ville, les personnes, sans-abri, se sont vues offrir d'être hébergées d'urgence dans un gymnase de la ville. La

754 « Besson dénonce les coups de tampon sur les Roms », *Libération*, 8 septembre 2009

police a alors fermé le gymnase empêchant les personnes d'aller et venir, jusqu'à « acceptation » du retour volontaire.[755]

En 2008 plus de 9 000 Roumains et Bulgares ont fait l'objet d'une A.R.H. (8 240 Roumains et 938 Bulgares) ; plus de 11 000 en 2009 (10 177 Roumains et 863 Bulgares). En 2010, 84 % des 8 000 Roumains et Bulgares qui avaient quitté la France à la fin de l'été 2010 ont relevé de ce dispositif[756]. En 2008[757], 2009[758], et enfin 2010[759] c'est chaque année plus d'un tiers des reconduites à la frontière dont se targue le ministère en charge de l'Immigration qui sont en réalité des départs humanitaires de ressortissants roumains et bulgares. La logique est économique, le coût moyen d'une reconduite à la frontière étant estimé à 20970 euros[760]. Le retour humanitaire permet donc d'accomplir les objectifs chiffrés d 'éloignement sans faire peser une charge excessive sur le budget de l'État. Cette solution est d'ailleurs préconisée par les parlementaires lors de la discussion des crédits de la mission immigration de la loi de finance[761]. Les départs humanitaires présentent un autre intérêt statistique : lorsqu'ils sont couplés avec une OQTF, ce qui est généralement le cas, ils permettent de faire remonter le taux statistique d'exécution général des mesures d'éloignement de la préfecture. Ce taux d'exécution est un indicateur chiffré de l'action des préfectures et il est généralement très bas : au niveau national : en 2008 seulement 20% des mesures d'éloignements délivrées furent exécutées, ce taux passe à 30% si on l'on prend en compte les retours aidés[762].

Ces départs de masse sont des trompe-l'œil ; citoyens de l'Union, les Roms / Roumains sont en droit de revenir immédiatement. Théoriquement l'O.F.I.I. ne peut normalement octroyer l'A.R.H. qu'une fois, en pratique certains bénéficiaires touchent plusieurs fois l'aide. Les

---

755 « Des Roms expulsés de Massy vers la Roumanie », *LEMONDE.FR* 11.mars 2010

756 Si la communication anti-roms du gouvernement français fut centrée autour du concept d'ordre public, les retours réels étaient volontaires bien que sous pression, des évacuations de terrains et des distributions de mesures d'éloignement fondées sur des conditions de ressources.

757 « Reconduites à la frontière : Hortefeux "fier" de son bilan, les associations dénoncent un "déni d'humanité"», *Le Monde*, 13 janvier 2009

758 « 29 000 sans-papiers expulsés en 2009 par la France », *LEMONDE.FR*, 7 janvier 2010

759 OFII Rapport au conseil d'administration, mars, 29 2010

760 Estimation de M. Pierre BERNARD-REYMOND, sénateur UMP, dans son rapport de présentation des crédits de la mission immigration à la commission des finances du Sénat le 30/10/2008

761 Ibid. "*sur un plan budgétaire, elle* [la politique de retours aidés] *apparaît d'un coût bien moindre que celle des reconduites à la frontière sous contrainte*"

762 Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'Immigration , "*Rapport au Parlement : Les orientations de La politique de L'immigration : sixième rapport établi en application de l'article l. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droIt d'asile"*, Décembre 2009 p.147

entretiens que nous avons effectués montrent que certaines personnes ont pu toucher jusqu'à 3 fois l'A.R.H. dans une même année. Cette pratique est très répandue puisque la population de Roms / Roumains est stable en France depuis 2007 autour de 10 000 à 15 000, et qu'elle ne tourne que relativement peu, les associations relèvent qu'elles suivent les mêmes personnes depuis plusieurs années. Autrement dit le gouvernement renvoie chaque année les 2/3 des Roms / Roumains présents sur le territoire en octroyant une A.R.H. et malgré ce fait la population visée reste stable en nombre et dans sa composition.

### **B.-** Une somme de reconduites individuelles ?

Nous retrouvons dans les différentes préfectures ayant recours à ces pratiques les mêmes caractéristiques formelles des OQTF[763] : ce sont des documents préremplis qui visent que l'intéressé déclare :

- Ne pas avoir de ressources
- Qu'il se maintient sur le territoire depuis plus de trois mois

Le nom de la personne visée par l'OQTF, manuscrit, est ajouté au cours du contrôle d'identité. Les documents semblent préparés pour l'opération puisque l'adresse du bidonville est, à l'inverse, dactylographié. Ces mesures génériques soulèvent divers points de droit. Tout d'abord elles ne permettent pas à l'intéressé d'être à même de présenter ses observations, dans l'élaboration d'une mesure administrative, cette obligation découlant de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 fut soulevée devant le juge de l'administration qui annula des OQTF sur ce fondement[764] en amenant les préfectures à changer leurs pratiques et à notifier par courrier préalable la préparation d'une mesure d'éloignement[765]. En garantissant une connaissance préalable de la présence de la personne de la part de l'autorité préfectorale, l'obligation découlant de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 risquait de mettre à mal les grandes distributions effectuées sur les terrains de l'Ile de France. Toutefois dans l'avis Silidor le Conseil d'Etat décida que l'article 24 de la loi 2000 ne saurait être utilement invoqué à l'encontre d'une mesure d'OQTF, y compris à l'encontre d'un citoyen de l'Union, car sont attachées aux mesures d'éloignement les procédures d'adoptions spécifiques du livre V du CESEDA.

---

763 Annexe 2 : Oqtf du 21 avril 2011 de la prefecture de Seine-Saint-Denis.

764 TA de Lyon n°0707310 du 24 janvier 2008

765 TA de Versailles n°0807188 du 4 novembre 2008,

Par ailleurs l'autorité préfectorale doit évaluer la situation personnelle de la personne visée par la mesure en vertu de l'article 14 renvoyant à l'article 28 de la directive 2004/38[766]. La concentration d'OQTF génériques dans un même lieu à un même moment interroge évidemment fortement leur légalité. Ainsi une campagne de preuves, menée par l'European Roma Right Center[767] montre des documents identiques distribués sur différents terrains de l'Ile-de-France à :

- Choisy-le-Roi, le 12 août 2010: 30 OQTF furent notifiées à des Roms / Roumains alors que la police procédait en parallèle à l'évacuation du terrain.
- Montreuil, le 13 août 2010: 9 OQTF furent notifiées à des Roms / Roumains suite à une évacuation de terrain. Les hommes furent, lors de l'évacuation, séparés du reste des familles et se virent eux seuls notifier une OQTF
- Courneuve le 19 août 2010: 10 OQTF furent notifiées à des Roms / Roumains
- St Denis, le 2 Septembre 2010: 20 OQTF furent notifiées à des Roms / Roumains
- Bobigny, le 9 Septembre 2010: 25 OQTF furent notifiées à des Roms / Roumains

Ces mesures comportent toutes les mêmes considérations de droit et de fait, qui en constituent le fondement selon le modèle reproduit ci après. Toutefois les juridictions administratives ont systématiquement rejeté l'effet de groupe[768], comme preuve du non-examen individuel, et considèrent ces mentions comme suffisantes. Lorsque l'OQTF présente des vices de notifications graves (absence d'interprète par exemple), les juridictions annulent les mesures d'éloignement sur l'absence de preuve du séjour de plus de trois mois, la déclaration de présence contenue dans l'OQTF étant en quelque sorte désactivée par le vice de légalité externe[769].

---

[766] TA de Strasbourg n°0804157 du 2 décembre 2008

[767] Cette étude fut menée par l'auteur sur commande de l'ERRC en septembre 2010 en vue d'alimenter l'ouverture d'une procédure d'infraction en manquement contre la France. Elle a simplement consisté à faire le tour des terrains connus dans l'Est parisien et à relever systématiquement les mesures d'éloignement Cette étude présente l'interêt de souligner sur une brève période le caractère généralisé de la pratique, il ne faudrait toutefois pas que les dates de l'étude laisse à penser ce fut une pratique spécifique de l'été 2010, de tels relevés ont pu être effectués dans le cadre contentieux en 2008, 2009 et tout au long de l'année 2010 , pour plus d'information voir ERRC, « *Submission in relation to the analysis and consideration of legality under eu law of the situation of Roma in Rrance: factual update* », 27 septembre 2010, accédé le 09 mars 2011 à *www.errc.org/cms/upload/file/**france**-ec-**legal**brief-27-sept-2010.pdf*

[768] TA Paris n°0713072/3/2 du 28 novembre 2008, et CAA Versailles n°10VE01177, 14 décembre 2010

[769] CAA Versailles, N° 09VE01515, 30 décembre 2010, Silidor.

En pleine polémique médiatique de l'été 2010, le ministre de l'Immigration expliquait au micro de la radio RTL que le terme « *d'expulsion collective* »[770] était inadéquat puisque les Roms / Roumains repartaient volontairement par un moyen collectif, mais avaient fait l'objet de mesures d'éloignement individuelles et que ces départs n'étaient qu'une « *somme de reconduites individuelles* ». Par ces « éléments de langage », le ministre écarte la qualification « d'expulsion collective », qui pourrait laisser penser que la pratique française est inconventionnelle. En effet, comme nous l'avons précédemment exposé, l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interdit les expulsions collectives d'étrangers. Toutefois comme nous l'avons exposé à propos des « retours Schengen », le juge français refuse de considérer l'effet de groupe d'une somme de mesures individuelles, ceci est également vrai en matière d'éloignement des citoyens de l'Union[771].

### **C.-** L' outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour

Prenant conscience dès la fin 2007 des limites du dispositif d'aide au retour, le législateur a autorisé en novembre 2007 (art. L. 611-3 CESEDA) la création d'un traitement de données servant à identifier les bénéficiaires et à établir des statistiques. Ceci montre que l'inefficacité d'une politique publique n'entraîne pas sa disparition mais la mise en accusation de ses bénéficiaires pour fraude et la mise en place d'un système d'identification. En application de l'article L 611-3 CESEDA, le décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, crée le fichier Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour (OSCAR ).

Ce fichier comporte plusieurs « modules ».

Un premier module biométrique comprend les images numérisées des empreintes des dix doigts du bénéficiaire et de ses enfants mineurs âgés d'au moins douze ans ou la mention de l'impossibilité de collecte totale ou partielle de ces empreintes. Le texte dispose que « *Le*

---

770 *Matinale RTL*, 17 août 2010

771 CAA Nancy N°07NC01650, 6 Mars 2008, Inédit ainsi que 15 autres décisions du même jour de la Cour administrative d'appel de Nancy redigé dans des termes identiques.

*traitement ne comporte pas de dispositif d'identification nominative à partir des empreintes ni de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie* ». Aux dires de l'avis du CNIL[772] : « *les données biométriques des personnes concernées ne sont enregistrées dans une base centrale qu'aux fins de comparaison, lors du dépôt de la demande d'aide, des empreintes digitales du demandeur avec celles qui sont enregistrées dans le système. Cette comparaison se traduit exclusivement par un résultat « existant » ou « non existant », selon que les empreintes digitales ont déjà été enregistrées ou non dans la base. Ainsi, l'enregistrement des empreintes digitales des ressortissants étrangers bénéficiaires de l'aide au retour a pour unique finalité de déterminer si ceux-ci ont déjà bénéficié d'une telle aide, sous une même identité ou sous une autre* ». Toutefois la lourdeur du dispositif peut être inquiétante quant à sa finalité réelle : à titre de comparaison, le passeport biométrique européen ne prévoit que la prise de deux empreintes ; la prise des dix doigts fait penser au système « EURODAC » servant à vérifier que les demandeurs d'asile n'ont pas déjà déposé une demande dans un autre État de l'Union Européenne.

Un second module d'informations d'identification civile du bénéficiaire comprend :

- Les informations sur l'état civil de la personne,
- Une photographie d'identité ;
- La date d'entrée en France ;
- Le numéro AGEDREF[773] (numéro national des étrangers),
- Numéro, date et lieu de délivrance du passeport ou laissez- passer ;
- Les motifs de la demande ; nombre de personnes concernées par la mesure, liens unissant les bénéficiaires ;
- La mesure d'éloignement, diverses informations sur la gestion administrative et comptable du dossier et diverses informations sur l'organisation du voyage.

Le GISTI et d'autres associations ont attaqué devant le Conseil d'État le décret du 26 octobre 2009 2009, pour ces plaignants OSCAR serait un dispositif disproportionné. L'arrêt du Conseil d'État, (CE N° 334974 du 20 octobre 2010), considère que le but recherché d'éviter

---

[772] CNIL, Délibération n° 2009-468 du 16 juillet 2009 portant avis sur le projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour financé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration et modifiant la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, JORF n°0250 du 28 octobre 2009 page 18252 texte n° 81

[773] Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France

l'octroi répété de l'aide est légitime, que le dispositif de fichage n'est, au regard de ce but légitime, pas disproportionné et le dispositif ne prévoyant pas d'interconnexion, il n'y a pas de risque de mésusage du fichier. Sur ce dernier point, le Conseil d'État montre une confiance étonnante en l'O.F.I.I. alors que plusieurs rapports semblent montrer que les administrations font un usage peu respectueux de la finalité des fichiers de Police[774].

Plusieurs indices semblent montrer qu'un usage en dehors du cadre de l'octroi de l'A.R.H. pourrait avoir lieu : le délai de 5 ans de maintien des informations peut sembler disproportionné au regard du but affiché, une telle durée multiplie les risques de mésusages futurs des données du fichier. Par ailleurs de nombreuses personnes auront accès au fichier, le décret de 2009 dispose que *les agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration sont chargés de la mise en œuvre du dispositif. Peuvent également recevoir communication par l'intermédiaire du responsable du traitement : 1° Les agents des préfectures compétents pour l'application de la réglementation relative aux étrangers, individuellement désignés et spécialement habilités par le préfet ; 2° Les agents des ambassades et des consulats français à l'étranger, individuellement désignés et spécialement habilités par l'ambassadeur ou le consul ; 3° les personnels des organismes liés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration par une convention relative à la mise en œuvre des aides au retour* [Les voyagistes[775]] *à la seule fin de la réalisation des missions qui leur sont confiées.*

Une communication des données d'OSCAR avec les agents des « pôles éloignements » des préfectures pourrait avoir un impact important pour les personnes et entraîner une véritable remise en cause du droit de libre circulation. Avant l'existence d'OSCAR, l'O.F.I.I. communiquait déjà à la préfecture dans un délai d'un mois le départ de la personne.[776] Cette communication papier était toutefois limitée à l'état civil du bénéficiaire, la notification du départ et le numéro AGEDREF[777] La facilité de communication qu'entraîne la création d'un

---

774 Deux rapports très complets peuvent être consultés sur ce thème : Fichiers de police et de gendarmerie : comment améliorer leur contrôle et leur gestion ? Alain Bauer, INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE (France); OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA DELINQUANCE (France) Paris ; La Documentation française ainsi que le RAPPORT D'INFORMATION à l'Assemblée nationale de Mme Delphine BATHO et M. Jacques Alain BÉNISTI du 24 mars 2009 sur les fichiers de Police.

775 Les voyagistes doivent indiquer dans le fichier si le bénéficiaire est effectivement parti, ils ont donc un accès informatique au fichier. cf. O.F.I.I. INSTRUCTION N° 2010/ 03

776 Circulaire interministérielle N°DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006

777 *Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France* : il s'agit du numéro unique d'identification des étrangers en France.

fichier informatique permettrait, à l'échelle d'une population, après une ou deux années de fonctionnement d'OSCAR, de connaître exactement d'où vient chaque famille, quels sont les rapports familiaux entre chaque personne, où les personnes s'installent en France... Diverses dérives sont possibles : sortie définitive de tout dispositif d'aide sociale en France, répression et surveillance aux frontières en Roumanie via des interdictions de territoire français ou une « initiative » des voyagistes de refuser d'embarquer ces personnes, renvois en Roumanie sur la base de futur abus de droit au court séjour... Autrement dit, l'application systématique à l'échelle d'une population des différentes dérives administratives qui ont pu être constatées dans des cas individuels. Théoriquement, le filtre de *l'intermédiaire du responsable du traitement* devrait empêcher une communication de l'ensemble du fichier, mais nous pensons que l'O.F.I.I. n'aura pas la capacité politique de s'opposer à une telle communication si elle est demandée par une préfecture ou le ministère de l'intérieur.

Nous ne pouvons ignorer que l'A.R.H. reste généralement un dispositif volontaire bien que les motivations soient parfois forcées. Les bénéficiaires de l'A.R.H. pris dans un vaste système d'identification policière auront en partie consenti à leur fichage. Ce consentement partiel pourrait être replacé dans le contexte du développement de contractualisation de l'action publique[778] où même les mesures les plus répressives comme l'éloignement du territoire, sont exécutées via un savant mélange d'obligations et d'incitations[779].

## III.- **Les reconduites à la frontière**

Afin d'executer la mesure d'éloignement, l'administration peut, passé le mois de départ volontaire[780], placer les citoyens de l'Union en rétention administrative sur le fondement de l'article L.551-1 du CESEDA. Nous pouvons remarquer que la directive européenne 2004/38 n'interdit pas la reconduite à la frontière et l'enfermement préalable dans un centre de rétention administrative. Toutefois, l'entrée de la Roumanie dans l'Union a

---

[778] Gaudin J., Gouverner par contrat: l'action publique en question, Presses de Sciences Po, 1999.

[779] Serge Slama qualifie le système d'éloignement des Roms/Roumains de « bâton » et de « carotte » : « Focus sur Serge Slama », *Dalloz étudiant*, 10 septembre 2010 accédé le 15 mars 2011 à http://actu.dalloz-etudiant.fr/focus-sur/b/48/article/serge-slama//h/288d030637.html

[780] Ce mois de départ volontaire est inhérent au système OQTF qui laisse un mois à l'étranger (communautaire et extra-communautaire) pour exécuter la décision ou en ataquer la légalité : Articles L512-1 et L.513 CESEDA

entraîné une baisse importante du nombre de reconduites puisque l'on passe d'environ 6000 Roumains reconduits en 2006 à 555 personnes placées en rétention dont 377 sont effectivement reconduites en 2007. Les intervenants en rétention de la Cimade[781] notent qu'il s'agit très souvent de Roms. Plus spécifiquement en 2009 sur 407 Roumains reconduits via un placement en rétention, 217 l'ont été sur la base d'une mesure d'éloignement fondée sur des ressources insuffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable. Ce chiffre doit être mis en perspective avec les 10117 Roumains qui sont repartis la même année via un retour aidé.

Une analyse plus fine des chiffres montre que sur les 217 placements en rétention sur la base de mesures visant les ressources insuffisantes, la moitié furent adoptées par la préfecture de police de Paris. Soumis aux mêmes objectifs en matière d'éloignement que les autres préfectures de l'Ile de France, la préfecture de police de Paris ne dispose pas d'un « stock » de bidonvilles sur son territoire, lui permettant d'avoir recours, en faisant pression sur les lieux de vie, au retour aidé. Par contre de nombreux Roms / Roumains mendient, jouent de la musique, vendent des journaux ou simplement transitent sur son territoire de compétence mais habitent en banlieue. Les agents de police de la préfecture de police de Paris ont donc développé une pratique particulière : ils notifient systématiquement une OQTF visant les ressources insuffisantes aux mendiants, musiciens, vendeurs de journaux Roms / Roumains qu'ils arrêtent dans la rue. Si la personne est arrêtée une seconde fois après un délai d'un mois, elle est placée en rétention.

---

781 Cimade, *Rapport 2007 sur les centres et locaux de rétention administrative* Cimade 2008

## Section 3 : L'absence de ressources dans le traitement administratif italien

Les règles italiennes du séjour et l'éloignement pour absence des conditions de séjour sont proches du droit français. Malgré, cette proximité, contrairement à la France, les administrations préfectorales italiennes ne se sont jamais emparées de cette législation pour créer un « éloignement de masse. Nous pouvons, à titre comparatif, étudier cette proximité légale en montrant que le séjour des inactifs n'est pas conditionné par les trois premiers mois de séjour, (I) qu'il est conditionné par des ressources suffisantes et une assurance santé ensuite (II) et que l'absence des conditions de séjour peut également entraîner un éloignement (III).

### I.- Un séjour de moins de trois mois

Les articles 6 et 13 alinéa 1 du décret législatif 30/2007 de transposition de la directive 2004/38 conditionne le séjour de moins de trois mois au fait de ne pas être une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale ou un trouble pour l'ordre et la sécurité publics et au fait d'être en possession de documents de voyage en règle (passeport, carte d'identité).

En raison des difficultés de caractériser les trois mois de séjour afin de pouvoir lancer une procédure d'éloignement fondée sur l'absence de ressources le législateur a introduit par le décret législatif correctif 32/2008 un article 5 bis au décret législatif 30/2007. Cet article dispose que lors de son entrée sur le territoire italien, le citoyen de l'Union peut faire une déclaration d'entrée à un officier de police. Si cette déclaration n'est pas effectuée, il est présumé, jusqu'à preuve contraire, que le citoyen est présent depuis plus de trois mois. Il sera alors tenu aux mêmes obligations de ressources, d'assurance maladie et d'inscription anagraphique, et pourra être éloigné.

### II.- Un séjour de plus de trois mois conditionné par des ressources suffisantes

Le citoyen de l'Union présent depuis plus de trois mois a le droit au séjour s'il travaille, s'il étudie, et s'il est inactif dans certaines conditions. Le décret législatif 30/2007 reprend à son article 7, alinéa b[782] les dispositions de la directive et dispose que le citoyen de l'Union inactif doit disposer pour soi et sa famille de ressources économiques suffisantes pour ne pas devenir une charge de l'assistance sociale de l'Etat durant son séjour (B) et disposer d'une assurance santé (C). Afin que l'Administration puisse exercer un contôle sur les conditions de séjour de plus de trois mois, l'article 9 du décret législatif 30/2007 prévoit une obligation d'inscription au registre *anagrafica* de la commune (A).

## **A.-** L'inscription au registre *anagrafica*

L'article 9 du décret 30/2007 modifié prévoit que l'obligation d'inscription *anagrafica* en mairie et les règles qui en découlent prévues dans la loi du 24 décembre 1954 n.1228[783] et dans le nouveau règlement *anagrafica* de la population résidente[784] sont applicables au citoyen de l'Union qui entend séjourner en Italie pour une période supérieur à trois mois. La mise en paralléle des catégories juridiques du droit au séjour et de l'inscription *anagrafica* nécessite quelques explications sur cette institution juridique italienne[785]. L'inscription

---

782 *Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:*

*a) (...)*

*b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.*

Traduction : Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner pour une période supérieur à trois mois sur le territoire d'un autre état membre à condition :

a) (…)

b) *de disposer, pour soi et sa propre famille, de ressources économiques suffisantes, afin de ne pas devenir un coût à charge de l'assistance sociale de l'état membre pendant la durée du séjour, et d'une assurance maladie qui couvre tout les risques dans l'état membre accueillant.*

783 Legge 24 dicembre 1954 n. 1228 Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente. G.U. 12 gennaio 1955, n. 8

784 Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989,n. 223.

785 Sur cette institution centrale dans l'accès local aux droits sociaux et désormais controversé voir la thèse de doctorat Mariani F. *Il diritto degli sradicati. Un'analisi storico-comparata sullo strumento anagrafico e sulle declinazioni giuridiche della residenza,* Université de Florence 2011, non publié anisi que les débats des agents admistratifs sur cette question : Coscia A., *L'abitualità della dimora (residenza) tra atto amministrativo e negozio unilatero privatistico,* in *Lo Stato Civile italiano,* novembre 2006, p. 836-838; Castaldi M., *La residenza e la residenza anagrafica: la necessità di un reale chiarimento sulla portata dei concetti e sulla loro corretta applicazione in ambito anagrafico,* in *Lo Stato Civile italiano,* 2004, p. 530 ss. Panozzo R., *Residenza e anagrafe della popolazione tra passato (remoto), presente (prevalentemente giurisprudenziale) e futuro (necessariamente normativo),* in *Lo Stato civile italiano,* agosto 2006, p.681.

*anagrafica* est une inscription sur un registre communale de la population. On pourrait de prime abord penser à un registre objectif de la population résidant factuellement sur le territoire communal[786]. En fait cette inscription est un préalable en matière d'accès à beaucoup de droits sociaux car permet d'obtenir une "residenza" légale[787] notamment lorsque l'on n'a pas de domicile fixe. En ce sens, nous pouvons rapprocher l'inscription *anagrafica* de la domiciliation administrative française[788] bien que l'institution italienne ait une amplitude bien plus large. Dès lors qu'il s'agit en pratique de l'accès d'un "droit à la ville"[789] des plus pauvres et des étrangers, les maires furent tentés d'en restreindre l'accès.

Le couplage de l'inscription au registre *anagrafico* et du droit au séjour du citoyen de l'Union entraîne deux conséquences. D'une part, afin de s'inscrire sur les registres anagrafici le citoyen de l'Union doit remplir les conditions de séjour (avoir un travail ou des ressources suffisantes et une assurance maladie) que nous étudierons aux paragraphes B et C. L'accès local à la *residenza* et donc aux droits sociaux est donc conditionné à la régularité de séjour, localement vérifié.

D'autre part la régularité de séjour est, de fait, conditionnée par l'inscription au registre *anagrafico*. L'inscription au registre *anagrafico* impose des conditions qui s'ajoutent en pratique aux conditions de séjour. Le débat sur la possibilité pour les maires de rajouter des conditions particulières d'inscription fut mené en même temps que la crise tsigane de 2007-2008 précédemment décrite et donc dans le même climat de primat des questions sécuritaires. Le 16 novembre 2007[790] le maire de Citadella dans la province de Padoue a émis une

---

[786] Mucci définit ainsi l'*anagrafica* : « *notizie relative a singole persone o aggregati pluripersonali mediante l'ordinata tenuta di una certa documentazione in un determinato momento in un dato ambito territoriale* » Mucci R. , « I servizi anagrafici, dello stato civile ed eletorali », in Cassese S. (dir.), Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, Giuffré, 2003, p .75 cité par Mariani F. « Iscrizione anagrafica e domiciliation: un breve confronto tra le istanze di sicurezza italiane e le esigenze di coesione sociale francesi ». *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (2010).

[787] Lorenzetti dans Lorenzetti A. « Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza », in A. Lorenzetti A. et Rossi S. *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, 2009 p. 239 rappelle que la *residenza* est le présupposé pour accéder aux services sociaux, sanitaires, d'instruction ainsi que pour obtenir une carte d'identité ou déposer une demande de titre de séjour.

[788] Pour une comparaison entre les deux institutions nous renvoyons à l'article : Mariani, F. précité.

[789] Par ce terme sociologique nous entendons la légitimité (ou légitimation) de la présence dans la ville lors de discussions avec des institutions, voir Lefebvre H., *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.

[790] Cittadella Ordinanza n. 258, 16 novembre 2007 commenté dans Campo G., *Cittadella e dintorni,* in diritto, immigrazione e cittadinanza, fascicolo 4, 2007, 63-69.

ordonnance sur la base de ses pouvoirs émanant des articles 50 et 54 du T.U.E.L.[791], disposant qu'en application du droit positif de l'inscription *anagrafica* dans le registre de la population résidente, la reconnaissance de la *residenza* aux étrangers est subordonnée à l'exercice d'un travail ou du moins de démontrer être en possession d'un revenu minimum d'au moins 5.061,58 euros[792]. Cette ordonnance a suscité un vif émoi et la ministre de la solidarité sociale a qualifié l'ordonnance d' « hypocrite » et coupable d'envoyer un « message raciste à la collectivité »[793], l'ordonnance n'en sera pas moins défendue par la ligue du Nord. Le modèle de Cittadella fit de nombreux émules et pas moins de 43 maires adoptèrent de telles ordonnances sur l'inscription *anagrafica* des ressortissants communautaires[794]. Ces ordonnances permettent aux maires d'apprécier localement (et également politiquement) la légitimité de la présence des citoyens de l'Union, et même si ce faisant il agit en tant « ufficio del governo », il n'y en a pas moins un vrai risque d'inégalité de traitement des citoyens de l'Union entre communes italiennes [795].

---

[791] L'adoption d'une telle ordonnance sur ces bases légales était une première et préfigure le débat général que nous verrons dans la partie IV sur les pouvoirs d'ordonance du maire. En fait ici le maire fait un visa « parapluie » puisque vise tant ses pouvoirs en tant que chef de l'administration communale qu'en tant qu' »ufficiale dell governo » sur la commune, pour un approfondisssment voir Cortese F. « Il "caso" Cittadella: ovvero, breve vademecum per leggere una controversa ordinanza », Forum di Quaderni Costituzionali, v. 2007.

[792] L'ordonnance vise particulièrement l'article 9 du décret loi 30/2007, ce qui n'est pas innocent en plein débat de l'automne 2007 sur la présence des Roms / Roumains.

[793] « Padova, indagato sindaco anti-poveri », *la Repubblica Metropoli*, 22 novembre 2007.

[794] Bedessi, S., Piccioni F., *Le nuove norme sull'immigrazione. Libera circolazione dei cittadini comunitari e rimpatrio degli stranieri dopo la legge 129/2011*. Maggioli Editore, 2012 p. 44.

[795] Cortese (précité) note ainsi que : « *In buona sostanza, in tal modo, si incorre nella frammentazione della stessa esigenza di uniformità che la rinnovata disciplina del diritto di circolazione e soggiorno di matrice europea vorrebbe garantire, e questo non certo con riguardo all'evidente volontà della stessa fonte sovranazionale (la direttiva attuata dal d.lgs. n.30/2007) di tollerare regolamentazioni diverse, sempre nel limite della ragionevolezza, circa l'accertamento delle situazioni economiche nei diversi stati membri, bensì, piuttosto, con riferimento alla discriminazione che potrebbe generarsi all'interno dell'ordinamento italiano, a seconda del Comune considerato.*
*Si tratta, in sostanza, di un tipico caso di cortocircuito della disciplina positiva, situazione che dovrebbe essere opportunamente risolta, all'evidenza, da un intervento regolamentare di fonte governativa e non certo da improbabili e pionieristiche esperienze di "supplenza" da parte di organi decentrati, sia pur sui generis, della medesima amministrazione statale* ».
**Traduction :** « Substanciellement, de cette manière, on risque la fragmentation de l'exigence même d'uniformité que la discipline renouvelée du droit de la circulation d'origine européenne voudrait garantir, et cela n'a certainement pas de rapport avec la volonté évidente de la même source supra-nationale (la directive transposée par le decret législatif n.30/2007) de tolérer des réglementations diverses, toujours dans la limite du raisonnable, du contrôle des situations économiques dans les différents Etats membres, mais bien plutôt, avec la discrimination qui pourrait se généraliser à l'interieur de l'ordre juridique italien, en fonction de la commune considérée.
Il s'agit, en substance, d'un cas typique de court-circuit du droit positif, situation qui devrait être opportunément résolue, à l'évidence, par une une intervention reglementaire de source gouvernementale et certainement pas par d'improbables et pionnières expériences de « suppléances » de la part d'organes déconcentrés, cependant sui generis, de l'Administration étatique elle même. »

Cette pratique n'était pas sans risque juridique puisque, d'une part traditionnellement l'État central considérait que l'inscription était inconditionnelle et que le maire était en quelque sorte en situation de compétence lié[796], d'autre part cette pratique n'ayant pas de base légale justifiant la discrimination entre nationaux et étrangers les ordonnances encouraient la censure du juge administratif[797]. Sous pression des maires[798], les conditions d'inscription furent modifiées par l'article 18 de loi n. 94/2009 dite « pacchetto sicurezza »[799]. Ce texte de 2009 prévoit que l'inscription d'une personne peut donner lieu à la vérification de la part des autorités compétentes des conditions d'hygiène et sanitaires de l'immeuble dans lequel le requérant entend fixer sa résidence[800]. Cette disposition adoptée sous pression des maires a pour but d'exclure les habitants des squats et bidonvilles et fortiori les Roms/Roumains[801] du droit subjectif d'inscription *anagrafica*. Lors de l'adoption du pacchetto de 2009, Morrozzo

---

[796] La circolaire n. 8 du 29 mai 1995 rappelle ainsi que « *il servizio anagrafico, unitamente ad altri, è un servizio di competenza dello Stato, gestito dai comuni per conto dello stesso* », mais aussi que « *la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, ne' potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la liberta' di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale.* »
**Traduction** : « Le service anagraphique, en lien avec d'autres, est un service de compétence de l'Etat, géré par les communes pour son compte » mais aussi que « la requête d'inscription anagraphique, est un droit subjectif du citoyen , qui n'apparaît lié à aucune condition, il ne pourait en être autrement, en ce qu'une telle modalité se verrait limiter la liberté de déplacement et d'installation des citoyens sur le territoire national en violation directe de l'article 16 de la Constitution. »

[797] Ainsi le TAR Lombardia, avec diverses ordonnances du 8 mai 2008 a suspendu l'execution d'actes adoptés sur le modèle Cittadella de 8 communes lombardes : Tar Lombardia, sez. Milano, ordinanze dell'8 maggio 2008 nn. 701, 702, 715, 717. Par ailleurs sur l'application discriminatoire entre nationaux et étrangers des conditions particulière de logement voir TAR Lombardia - sez. III, ordinanza n. 461/2010,21 aprile 2010 et le commentaire sur le site de l'ASGI : Citti W. « Discriminazioni: Il TAR Lombardia sospende l'ordinanza del Sindaco del Comune di Brugherio che subordinava l'iscrizione anagrafica degli stranieri all'accertamento della salubrità e del decoro dell'alloggio », *ASGI (web)* 27 mai 2010, accédé le 01/11/2012 à http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1039&l=it

[798] Ainsi 16 maires ont, au cours de l'hiver 2007-2008, souscrit à Parme à une "*Carta della sicurezza urbana*", qui prévoyait à son point numéro 5, "*semplificazioni delle procedure per la concessione o il rifiuto della residenza*" Bonicelli E., « *Sindaci "sceriffi" e bipartisan* », in *Il Sole 24Ore*, avril 2008.

[799] Un lecteur interessé par cette réforme pourra se reporter au commentaire de Famiglietti G., p103 et suivants De Francesco G., Gargani A., Menzione D., Pertici A., . *Commentario al «pacchetto sicurezza» L. 15 luglio 2009 n.94*. UTET Giuridica, 2011. Ainsi qu'a la circulaire d'application : Circolare n. 19 del 7 agosto 2009 Ministero dell'Interno : *Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica". Indicazioni in materia di anagrafe e di stato civile*.

[800] « *L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie* »
**Traduction :** « L'inscription et la demande de modification anagraphique peuvent donner lieu à la vérification de la part les officiers communaux compétents, des conditions hygiéniques et sanitaires de l'immeuble dans lequel le requérant entend fixer sa propre résidence, au sens des normes sanitaires en vigueur. »

[801] Sur le caractère « romani » de la réforme de l'inscription anagraphique nous renvoyons à Simoni A. *Appunti per una lettura « romani » dsl « pacchetto sicurezza* » précité en particulier au page 220, 222 ; Gallo D., « Come ti nego i diritti di cittadinanza », in *liberazione* 16 septembre 2009 et enfin Perin G. « Rom e Sinti come stranieri e apolidi » in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, précité.

Della Rocca[802] a souligné que « *l' impression est que l'unification dans une seule procédure administrative de l'autorisation de séjour et de la vérification anagraphique – au moins dans les termes dans lesquelles elle a été pensée par le législateur – constitue en soit une violation au niveau normatif des obligations de transposition de la directive communautaire en matière de liberté d'établissement des citoyens des états membres* ». En effet, si la directive prévoit à son article 8. 1 que : « *Sans préjudice de l'article 5, paragraphe 5, pour des séjours d'une durée supérieure à trois mois, l'État membre d'accueil peut imposer aux citoyens de l'Union de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes »,* en cas de non respect de cette obligation, l'article 8.3 dispose que *« Le non-respect de l'obligation d'enregistrement peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées* ». Il ne semble pas que la non-inscription au registre de l'*anagrafica* soit une raison suffisante pour conditionner le droit au séjour ou du moins pour justifier une mesure d'éloignement[803].

## **B.-** Des ressources suffisantes

Le citoyen inactif doit avoir des ressources suffisantes pour rester plus de trois mois sur territoire. Dans la première version du décret 30/2007, le niveau des « *risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello stato durante il periodo di soggiorno* » était fixé par le texte . En effet, afin de procéder à l'inscription *anagrafica* prévue à l'article 9 du décret, l'agent administratif devait vérifier le niveau de ressources au sens de l'article 29, alinéa 3, lettre b du texte unique sur l'immigration[804]. Ce texte renvoie aux ressources suffisantes demandées à l'étranger extracommunautaire déposant une demande de regroupement familiale. Depuis le 5 novembre 2008[805], cette somme, calculée sur un an, doit être égale aux allocations sociales (assegno sociale) calculées sur un an (5.142,67 euros pour 2008[806]), et pour chaque membre de la famille à charge, il est ajouté

---

802 Morrozzo della Rocca, p., « Anagrafe e stato civile. L'attuale disciplina e le novità previste dal disegno di legge sulla sicurezza », in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* n. 2/2009, 57 e s

803 La CJCE a ainsi pu décider que l'éloignement fondé sur un trouble à l'ordre public du fait de la non inscription sur un registre de population était disproportionné CJCE, 8 avr.1976, aff.48/75, Royer : Rec.CJCE, p.497

804 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

805 D.lgs 3.10.2008 n. 160

806 Ministero dell'interno – dipartimento per gli affari interni terriroriali- direzione centrale per i servizi demografici, Circole prot. n. 11524 del 28.10.2008 n.13

la moitié de cette somme (2571,33 euros en 2008), le déclarant ayant deux enfants ou plus à charge de moins de 14 ans doit avoir le double de cette somme (10.285,34 € en 2008). Si nous prenons une famille de Roms / /Roumains constituée d'un couple avec trois enfants, deux de moins de 14 ans et un de plus 14 ans, et dont le chef de famille est inactif, cette famille doit avoir pour être en situation régulière sur le territoire italien un revenu annuel égal à 10.285,34 + 2571,33 + 2571,33 euros soit 15 428,01 euros. Rappelons qu'en 2008 le salaire roumain médian était d'environ 4150 euros.

Le fait de conditionner la légalité du séjour à un niveau de ressources est expressément interdit à l'article 8 paragraphe 4 de la directive 2004/38. Le droit de l'Union dispose en effet que les États doivent s'abstenir de fixer préalablement un niveau de ressources suffisantes, et doivent décider au cas par cas en fonction de la situation personnelle du citoyen de l'Union et les ressources suffisantes demandées doivent être inférieures aux minima sociaux. Les tribunaux ont donc assoupli le régime en décidant que la preuve des ressources se fait par tous moyens, la simple déclaration d'être en possession de revenus nécessaires pour soi et sa famille suffit à procéder à l'inscription *anagrafica*[807]. Suite à cette décision et au rappel par la Commission européenne des conditions d'appréciation des ressources[808], le ministère de l'Intérieur a d'abord assoupli le régime par voie de circulaire[809].Si l'intéressé ne présente pas le minimum de ressources prévu en matière de regroupement familial, "l'ufficio dell'anagrafica" doit effectuer une évaluation complète de la situation personnelle afin d'établir si un éventuel refus d'inscription serait proportionné aux objectifs de la directive 2004/38. Finalement le texte a été modifé dans ce sens. L'article 1 lett. c) n.1 del decreto-legge n.89 de 23 juin 2011 converti avec modifications par la loi n. 129 du 2 août 2011 ajoute à l'article 9 du decret législatif 30/2007 que les ressources suffisantes devaient "*in ogni caso essere valutata la situazione complessiva personale dell'interessato*", autrement dit les niveaux des minima sociaux ne sauraient être que indicatifs.

Au coté de cette modification *pro bonis* demandée par la Commission européenne, cet article ajoute en outre que l'administration doit prendre en compte les conditions de logement de la personne dans l'évaluation de ses ressources. Alessandra Lang note que cet ajout n'est

---

807 « Tribunal di Napoli, sez, distaccata di Ischia, Sentenza del 23 luglio 2008, XXX-Comune di Forio », *Gli Stranieri*, 2008, p.497

808 Commission des communautés européennes, COM(2009) 313/4 précité

809 Circ min interno 21/7/2009

pas d'une grande clarté[810], on ne sait pas si les dépense de logement doivent être pris en considération afin d'évaluer le niveau de vie et donc d'augmenter le seuil des ressources retenues comme suffisantes ou, au contraire, de donner du relief au ressources disponibles en nature, comme par exemple le prêt d'un logement à titre gratuit. Pour Bedessi et Piccioni, en l'absence de toute référence de ce type il s'agit d'une disposition permettant de donner une base légale aux maires voulant refuser la *residenza* dans leurs commune à des citoyens communautaires dans la logique de conditionnalité des droits liés à l'inscription *anagrafica* et donc justifier un mécanisme de contrôle particulier sur ces derniers[811].

## **C.-** Une assurance sociale

Les citoyens de l'Union inactifs doivent avoir une assurance sociale pour pouvoir rester en Italie plus de trois mois. En ce qui concerne les migrants roumains en général et roms en particulier, cette obligation va également fonctionner comme une disqualification de la pauvreté. Le système de santé publique roumain fonctionne à double vitesse. Pour les plus pauvres, des soins gratuits payés directement par le système de sécurité sociale sont prévus à l'hôpital et chez les médecins de ville, les autres personnes cotisent à une caisse d'assurance-maladie. La loi roumaine nr. 95/2006 prévoit que seules les personnes cotisant au régime d'assurance-maladie, à savoir les employés, les retraités, élèves, étudiants, chômeurs, les employeurs, les handicapés reconnus, peuvent avoir une carte européenne de sécurité sociale (Cardul European de asigurari de sanatate) couvrant leur frais médicaux en Europe. Les autres personnes doivent, pour être couvertes en Europe, prendre une assurance- santé privée. Les Roms / Roumains en Italie et en France sont souvent d'anciens travailleurs ruraux ayant payé un lourd prix économique à la révolution[812], aujourd'hui beaucoup sont inoccupés ou vivaient en Roumanie d'activités informelles et non déclarées (journalier agricole, petit commerçant de marché…). Ils n'ont donc pas cotisé au système d'assurance maladie et n'ont pas de carte européenne de sécurité sociale, ni d'assurance privée.

---

[810] Lang A. «Ancora modifiche alla disciplina italiana sulle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini dell'Unione », *Diritto, immigrazione e cittadinanza,* n. 3/2011.

[811] Bedessi, S., Piccioni F., *Le nuove norme sull'immigrazione. Libera circolazione dei cittadini comunitari e rimpatrio degli stranieri dopo la legge 129/2011*. Maggioli Editore, 2012 p. 44.

[812] Une fois de plus il ne s'agit pas ici de dire que tous les Roms de Roumanie sont d'anciens travailleurs agricoles au chômage, mais que chez les Roms / Roumains que l'on rencontre en habitat bidonville en France et Italie c'est un profil courant.

En situation irrégulière en Italie du fait de l'absence de droit au séjour, ces migrants roms / roumains ne peuvent avoir accès au « Servizio Sanitario Nazionale »[813], *(système d'assurance maladie).* Ayant conscience qu'il existe en Italie une forte communauté roumaine pauvre et en situation irrégulière, par voie de circulaire le ministère de la santé prévoit dans un premier temps après l'adhésion que les Roumains et Bulgares puissent conserver le bénéfice de la prise en charge des soins urgents par les régions tel que cela est prévu pour les étrangers extracommunautaires en situation irrégulière[814]. Aujourd'hui devant le nombre de citoyens de l'Union en situation de risque sur le plan sanitaire, une grande partie des régions a prévu l'attribution d'un code spécifique (codice per l'europeo non iscritto -ENI-) donnant des droits aux soins les plus urgents comme pour l'étranger extracommunautaire en situation irrégulière[815].

---

[813] Sur les conditions d'inscription au Servizio Sanitario Nazionale voir la note du ministère de la Santé : Nota del 3/8/2007 - Diritto di soggiorno per i cittadini comunitari- direttiva 38/2004 e Dlgs 3 febbraio 2007 n. 30 accédé le 15 mars 2011 à http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_1521_allegato.pdf

[814] Circolare del Ministero della Salute – 13 febbrario 2007Assistenza sanitaria ai cittadini provenienti dalla Romania e dalla Bulgaria, privi di copertura sanitaria

[815] Cocchi s. Mariani, f., « salute ed eguaglianza,indagine comparata sulla tutela del diritto alla parità di trattamento nell'accesso ai servizi sanitari,rapporto di ricerca », à paraître

## III.- **L'éloignement**

L'article 21 du décret législatif 30/2007 dans sa première rédaction disposait qu'en cas de manquement aux conditions de séjour, le préfet territorialement compétent peut adopter une mesure d'éloignement. Cet éloignement ne comportait pas d'interdiction du territoire italien. Par définition, un citoyen ne réunissant pas les conditions de séjour ne travaillant pas, l'administration évalue ce manquement en fonction du niveau de ressources et la couverture maladie. Le texte initial ne prévoyait pas de mesures répressives pour faire exécuter la mesure d'éloignement. Cette absence de mesure répressive fut dénoncée comme une faiblesse du droit[816].

L'article 21 fut donc modifié par le décret législatif correctif 32/2008 et dispose qu'une mesure d'éloignement peut être adopté à tout moment dès lors que viennent à manquer les conditions nécessaires au séjour de l'intéressé[817.] Cette mesure d'éloignement est adoptée par le préfet, elle doit être adoptée en tenant compte de la durée de séjour de l'intéressé, de son âge, de son état de santé, de ses liens avec son pays d'origine. Le delai pour quitter le territoire ne peut être inférieur à un mois[818], et ne comporte pas d'interdiction d'entrée sur le territoire italien. Le décret législatif correctif 32/2008 ajoute au texte que la mesure est adoptée « anche su

---

816 Miele R. « Come tutelare la sicurezza e salvaguardare l'immagine della prima comunità straniera in Italia »., *Gli stranieri*, n° 2007 p.V.

817 Decreto 30/2007 modifié par le decreto 32/2008, Article 21 alinéa 1 : « *Il provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari, qualunque sia la loro cittadinanza, può altresì essere adottato quando vengono a mancare le condizioni che determinano il diritto di soggiorno dell'interessato ai sensi degli articoli 6, 7 e 13,salvo quanto previsto dagli articoli 11 e 12.* »
**Traduction** : « Le mesure d'éloignement des citoyens des autres Etats membres de l'Union Européenne et des membres de leur famille, quelque soit leur citoyenneté, peut autrement être adopté quand viennent à manquer les conditions qui détermine le droit de séjour de l'intéressé au sens des article 6,7 et 13 et prévu aux articles 11 et 12. »

818 Decreto 30/2007 modifié par le decreto 32/2008, Article 21 alinéa 2 : « *Il provvedimento di cui al comma 1 e' adottato dal Prefetto, territorialmente competente secondo la residenza o dimora del destinatario, anche su segnalazione motivata del sindaco del luogo di residenza o dimora,con atto motivato e notificato all'interessato. Il provvedimento è adottato tenendo conto della durata del soggiorno dell'interessato, della sua età, della sua salute, della sua integrazione sociale e culturale e dei suoi legami con il Paese di origine ed e' tradotto in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero in inglese, e riporta le modalità di impugnazione, nonchè il termine per lasciare il territorio nazionale, che non può essere inferiore ad un mese.* »
**Traduction :** « La mesure prévue à l'alinéa 1 est adoptée par le prefet territorialement compétent sur la résidence ou la demeure du destinataire, également sur signalement motivé du Maire du lieu de résidence ou de demeure, par un acte motivé et notifié à l'intéréssé. La mesure est adoptée tenant compte de la durée du séjour de l'interressé, de son âge, de sa santé, de son intégration, sociale et culturele et de ses liens avec les pays d'origine et traduit en une langue compréhensible pour le destinatiare, ou bien en anglais, et indiquant les modalités de recours, ainsi que le délai pour quitter le territoire national, qui ne peut être inférieur à un mois (…). »

segnalazione motivata del sindaco del luogo di residenza o dimora ». Le transfert de compétences nationales aux élus locaux n'est ici que « informatif », mais est toutefois précisé dans la loi pour rallier les maires qui demandaient des outils juridiques de tri dans leurs populations locales. Cette fonction de signalisation place le maire dans une position d'utiliser les données qui sont à sa disposition de la part des administrations communales comme les bureaux anagraphiques ou de la police locale ou des rapports des services sociaux[819]. Cette possibilité laissée aux maires de faire des « signalements » à la préfecture montre un droit italien au milieu du gué entre la déconstruction de l'État national et la montée en puissance du pouvoir du maire qui va dans le même sens que les « patti per la sicurezza » cités précédemment ou l'élargissement du droit d'ordonnance du maire comme « ufficciale del governo » en 2009 étudié dans la partie 4. Cette précision est symptomatique de l'idée italienne selon laquelle la gestion des Roms passe d'abord par une exclusion locale. Les outils liés au cadre national sont vus comme d'abord une gestion locale des populations.

Afin de rendre effective la mesure d'éloignement prise en raison de l'absence des conditions de séjour, le décret législatif correctif 32/2008 ajoutait à l'article 21 deux alinéa 3 et 4. L' alinéa 3 dispose qu'une attestation « di obbligo di adempimento dell'allontanamento » est remis à l'intéressé en même temps que la mesure d'éloignement qui doit la remettre aux autorités consulaires italiennes de son pays d'origine pour prouver son départ. L'alinéa 4 introduit une sanction contre le citoyen de l'Union qui ne présente pas cette attestation dans le délai de départ volontaire de la mesure d'éloignement : il est puni par une peine d'emprisonnement d'un à six mois et par une amende de 200 à 2000 euros. Le gouvernement italien prévoyait en juin 2008[820] d'éloigner une centaine de Roumains chaque mois sur le fondement de l'absence de conditions de séjour. Nous ne sommes pas en mesure de savoir si ce cap fut maintenu en 2009, les chiffres disponibles pour les 9 premiers mois de 2010 montrent que 1085 personnes se virent notifier une mesure d'éloignement fondée sur l'absence

---

[819] Bonetti P. et Perin g. Allontanamento dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiarie tutele giurisdizionali, ASGI (web), 2012 accédé le 01 novembre 2012 à http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=2275&l=it

[820] Document technique de Juin 2008, annexe au projet de decret-legislatif "*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007 n. 30, recante attuazione alla direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale*", transmise à la Chambre et au Sénat le 4 juin 2008, accédé le 15 mars 2011 à http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0005.pdf&leg=XVI#pagemode=none

de conditions de séjour et que 853 personnes exécutèrent les décisions[821], soit dix fois moins qu'en France pendant la même période pour une population roumaine présente sur le territoire italien 8 fois supérieure.

Afin d'améliorer le taux d'execution des mesures d'éloignement pour cessation des conditions de séjour, le projet de loi « nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica » adopté en Conseil des ministres du 5 novembre 2010 propose de remplacer les contraventions qui s'avèrent inefficaces, par la possibilité pour le préfet de prendre à l'encontre du citoyen de l'Union qui n'exécute pas la mesure d'éloignement fondée sur l'absence des conditions de séjour, une mesure d'éloignement fondée sur des *motifs d'ordre ou de sécurité publics*. Cette disposition est adoptée par l'article 1 lett h) du *decreto-legge* n.89 du 23 juin 2011 converti avec modifications par la loi n.129 du 2 août 2011 qui modifie l'article 21 alinéa 4 du décret législatif 2007/32. Est donc supprimée la contravention à l'encontre du citoyen de l'Union n'ayant pas fait parvenir dans le délai d'execution volontaire de sa mesure d'éloignement son attestion d'execution. Cette contravention est remplacée par la possibilité pour le préfet d'adopter une mesure d'éloignement forcé fondée sur des motifs d'ordre public au sens de l'article 20[822]. Cette mesure peut être immédiatement executée par le *questore*. Après avoir tenté sans grand effet de dissuasion, de punir l'immigration des pauvres par voie contraventionnelle, le législateur italien utilise l'autre grand instrument de police : la violation de l'ordre et la sécurité publics. Ce mouvement transpose en fait dans le champ juridique le retour durant les 5 années étudiées de la dialectique politique classes pauvres / classes dangereuses. Il s'agit, de notre point de vue, en pratique, d'un vrai recul pour les Roms / Roumains en situation précaire vivant en bidonville, qui, peu ou prou sont insolvables et qui n'auraient pas été amenés à payer l'amende. Au contraire l'exécution forcée de l'éloignement pour cessation des conditions de séjour tend à donner potentiellement au système italien la

---

821 Chiffre proposé par le ministre de l'Intérieur. Resoconto, Comitato Parlementare di controllo sull attuazione dell'accordo di schengen, vigilanza sull attività di EUROPOL, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Seduta di martedi 12 ottobre 2010. Accédé le 03 mars 2011 à http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/201010/1012/pdf/30.pdf

822 L'article 21 alinéa *4 du decret legislatif 30/2007 modifié (agg. 6 octobre 2011) dispose que . « Nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che non hanno ottemperato al provvedimento di allontanamento di cui al comma 2 e sono stati individuati sul territorio dello Stato oltre il termine fissato, senza aver provveduto alla presentazione dell'attestazione di cui al comma 3, il prefetto può adottare un provvedimento di allontanamento coattivo per motivi di ordine pubblico, ai sensi dell'articolo 20, immediatamente eseguito dal questore ».*

**Traduction : «** Les sujets qui n'ont pas obtempéré à la mesure d'éloignement prévue à l'alinéa 2 et ont été identifiés sur le territoire de l'Etat après le terme fixé, sans avoir pouvu à la présentation de l'attestation prévue à l'alinéa 3, le préfet peut adopter une mesure d'éloignement forcé pour motifs d'ordre public au sens de l'article 20 immédiatement executé par le Questore. »

même efficacité en terme de reconduite de masse des Roms / Roumains que le système français. Cette disposition introduisant en pratique un éloignement forcé pour cessation des conditions de séjour n'est, du point de vue de la Commission européenne, pas contraire à la directive 2004/38 puisque, comme nous l'avons vu précédemment, suite à la réforme de 2011 la commission a renoncé à ses poursuites[823].

[823] Commission européenne - communiqué de presse, Libre circulation: une action déterminée de la Commission a permis de résoudre 90 % des dossiers ouverts en matière de libre circulation, Bruxelles, le 25 août 2011.

## Conclusion de la partie 3.

L'idéologie de l'Etat social, plaçant « la préservation » du modèle social au centre du débat politique fut depuis la crise de 1974 au centre de notre conception de la place des immigrés dans la société. Cette manière de voir a imprégné l'idéologie de travail des agents administratifs gérant les étrangers. Dans ce modèle, les Roumains (puis les Roms / Roumains) ont une position particulièrement dévaluée et représentent le paradigme des parasites sociaux, ce qui altère nécessairement les pratiques de l'administration à leur égard.

Ce modèle idéologique rencontre et nourri une législation particulière. D'une part en France, les règles transitoires d'accès aux marchés du travail empêche, en pratique, l'accès des Roms / Roumains souhaitant mener une activité salarié peu qualifiée, en Italie cet accès n'est pas problématique. D'autre part tant en France qu'en Italie les transpositions nationales de la libre circulation des citoyens de l'Union européenne entraînent l'irrégularité des migrants pauvres. Cette irrégularité permet aux administrations de renvoyer volontairement ou de force les Roms / Roumains. En France, ce renvoi va être massif, car permet de remplir aisément les objectifs chiffrés de renvois  définis par le gouvernement. Les Roms / Roumains sont en effet une cible privilégié d'une politique chiffré du fait de la visibilité de leur pauvreté et des facilités de repérage qu'elle entraîne.

# Partie 4 : L'action répressive contre la pauvreté visible.

Dans cette dernière partie -, glissons hors du champ d'application de la directive 2004/38 mais restons dans l'optique de la partie précédente de gouvernance de la pauvreté. En quittant la question de la liberté de circulation nous changeons également d'acteur : des administrations nationales nous passons aux questions de gouvernance locale de la pauvreté et surtout de sa visibilité. En effet est apparu au fil des entretiens menés avec des autorités locales que la question centrale de la pauvreté des Roms dans la cité est le *Decoro Urbano ;* sous cette appellation intraduisible se trouve l'esthétique de la ville, son attractivité touristique, la qualité de sa gouvernance. Par rapport à d'autre groupes d'étrangers pauvres, les Roms / roumains vont faire l'objet d'un traitement particulier au niveau local du fait de leur pratiques habitatives et économiques visibles. Nous nous sommes donc penchés sur le traitement de deux pratiques qui font l'objet d'uns attention particulière du fait de la mise à la vue de la pauvreté : la mendicité (Chapitre I) et l'habitat bidonville (chapitre II). Ces deux pratiques sont particulièrement présentes dans le discours sur les Roms /Roumains en France et en Italie. Elles vont faire l'objet d'actions de répression ethnicisées, à l'échelle locale.

# Chapitre 1 : La répression de la mendicité

La mendicité des Roms fait l'objet d'un traitement médiatique important en France et en Italie depuis une dizaine d'années. Intérêt auquel les pouvoirs politiques nationaux ou locaux tentent de répondre en réprimant la mendicité des Roms de façon plus ou moins déguisée. Si les préjugés médiatiques nourrissent l'amalgame politique Rom / mendiant, il est en réalité difficile de tracer des lignes générales sur la mendicité des Roms. On se confronte à l'hétérogénéité de l'ensemble Roms/Tsiganes. Hétérogénéité culturelle pouvant expliquer des pratiques économiques différentes mais également hétérogénéité économique entre des groupes ou des individus. De plus, notre sujet d'étude, les Roms/ Roumains, comprend un facteur sociologique supplémentaire : la migration. Il est donc difficile de différencier les causes ethniques (économie domestique des femmes), sociologique (mendicité induite par la déstabilisation sociale que produit la migration) ou encore ethno-sociologique (mendicité subite du fait de la discrimination anti-rom dans l'accès au marché au travail). Il ne s'agit donc pas d'étudier ici un délit « ethnique »[824], mais les spécificités réelles et surtout imaginaires de la mendicité des Roms au travers des normes avec lesquelles elles interagissent. Nous replacerons tout d'abord le débat de ces dernières années dans son contexte historique (I), avant de nous concentrer sur la répression de la mendicité en droit positif (II).

## I.- Une condamnation historique de la mendicité

Phénomène de masse au Moyen-âge[825], la mendicité fait l'objet à partir de la Renaissance d'une répression de plus en plus forte atteignant son point culminant avec le grand enfermement de Louis XIV[826]. Il n'est pas rare que dans la législation anti-mendiants les

---

824 Certains groupes peuvent avoir une activité économique fondée sur la mendicité mais cette affirmation anthropologique doit rester contextualisée : l'étude de Léonardo Piasere et Jane Zatta Dick sur la mendicité et le vol de certaines famille *slovensko roma ;* Piasere L., Zatta J., « Stealing from the gadjo. Some notes on Roma Ideology », *Etudes et documents balkaniques et méditerranéens*, vol. 15, 1990, ne permet pas de tenir des propos généraux sur la mendicité et le vol des Roms comme le fait pourtant Marzio Barbagli en se référençant à cet article :Barbagli M., *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, 1998. p. 142. Dans le champ des études juridiques ce type de simplification est fréquente. Nous pouvons citer comme contre-exemple d'étude juridique où la sur-interprétation culturaliste arrive à la conclusion que le vol et la mendicité sont des délits « ROM » et touchant indistinctement tous les Roms : Maglie C.D., *I reati culturalmente motivati. Ideologie e modelli penali*, ETS, 2010. p.51.

825 Geremek B., *La potence ou la pitié*, Gallimard, 1987.

826 Ibid.p.280

« bohesmiens »[827] en France et « Cigani »[828] en Italie soient expressément cités et fassent l'objet d'une répression spéciale.

La Révolution française ne rompt pas avec la répression passée. La mendicité attaque de front le contrat social. En ne travaillant pas, le pauvre valide oblige la société à subvenir à sa subsistance et en ceci il est subversif. En ôtant ses ressources économiques, la répression pénale de la mendicité doit obliger le mendiant à travailler. Les lois du 19 mars 1793 et 24 vendémaire an II s'inscrivent dans cette logique pénale. Elles instaurent des maisons de répression et prévoient une transportation pouvant aller jusqu'à 32 ans. Puisque le but de l'intervention pénale est de mettre les mendiants au travail, le citoyen qui donne une aumône freine l'insertion du pauvre. Une amende est donc prévue contre celui qui aura donné une aumône. Ces lois ne sont guère appliquées, mais vont avec les lois criminelles de l'Ancien régime servir de base au code pénal de 1810. Le texte reprend la pénalisation préexistante des délits de mendicités et de vagabondage et fait sien la dialectique assistance et répression pénale[829]. Il prévoit l'existence de dépôts de mendicité à côté d'une répression pénale passant par l'emprisonnement. Dans le code pénal les délits de mendicité et de vagabondage se trouvent côte à côte, dans le livre III : « Crimes et délits » ChapitreIV « crimes et délits contre la paix publique », et Section V : « Association de malfaiteurs, vagabondage et mendicité ».

Si la législation nouvelle reprend la répression classique de la pauvreté, il n'y a plus aucune référence aux bohémiens, égyptiens des législations de l'ancien régime, une telle spécification serait contraire à l'universalisme révolutionnaire de la loi. Le désintérêt de la loi n'est pas synonyme de désintérêt de l'Administration. Les groupes bohémiens restent perçus comme une dangereuse « caste nomade ». En 1802 Le général Boniface-Louis-André de Castellane, préfet de Basses-Pyrénées, organise avec l'autorisation du ministre de la Police l'arrestation des « *bohémiens répandus dans les arrondissements des sous-préfectures de Bayonne et de Mauléon, n'ayant ni domicile ni état autre que le brigandage* »[830], qu'il veut envoyer aux colonies. La police arrête dans la nuit du 6 au 7 décembre, 475 hommes femmes et enfants qui

---

827 Asséo H. et Vittu J.P., *Problèmes socio-culturels en France au XVIIe siècle: Marginalité et exclusion: le traitement administratif des Bohémiens*, Klincksieck, 1974.

828 Sur le rapport entre la repression de la mendicité et les Tsiganes italiens pendant la période historique considérée voir Fassanelli B., « " CONSIDERATA LA MALA QUALITÀ DELLI CINGANI ERRANTI". I ROM NELLA REPUBBLICA DI VENEZIA: RETORICHE E STEREOTIPI », *Acta Histriae*, vol. 15, 2007, p.p. 1., Fiori, A. mendicanti, oziosi, vagabondi nella legislazione italiana (1859-1915), in clio. Rivista trimestrale di studi storici, XXXIII, n.1, gennaio-marzo 199, 13-138, Simoni A. « Il "problema di una gente Vagabonda", retrospettiva sulla percezione delgi "Zingari" nella cultura giuridica italiana » in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, précité

829 Roman D., *Le droit public face à la pauvreté*, L.G.D.J., 2002.

830 Arrêté du 1er frimaire an XI ordonnant l'arrestation des Bohémiens du Pays-Basque

sont envoyés à Rochefort en l'attente d'une déportation en Louisiane qui n'aura jamais lieu Ils sont alors dispersés, enrôlés de force dans l'armée des colonies, envoyés dans des dépôts de mendicité un peu partout en France, avant d'être libérés sur ordre de Bonaparte le 24 juin 1804[831].

Le modèle du code pénal français de 1810 va se propager en Italie dans les législations pénales pré-unitaires. Le code pénal de Parme de 1820 reprend les dispositions du code français. En Toscane, la mendicité, les quêtes illicites et le charlatanisme sont réprimés par le règlement de la police. On ne trouve rien dans le règlement du 20 septembre 1832 sur les délits et les peines en vigueur à Rome. Le code pénal du royaume des Deux-Siciles adopté en 1819 est au contraire proche de la législation française, tout comme le code Sarde qui deviendra la législation pénale de toute l'Italie, sauf la Toscane en 1865[832]. En 1889 L'Italie adopte un *codice penale* dit *codice Zarnadelli*, qui restera en vigueur jusqu'à l'adoption en 1930 du nouveau codice penale dit codice Rocco.

Le système de répression français prévu aux articles 274 et 275 du code pénal se fonde sur une double dichotomie. Afin de condamner un mendiant le juge doit vérifier s' il est valide ou invalide et s'il existe ou non un dépôt de mendicité dans le lieu ou il est trouvé à mendier. Les mendiants valides et invalides seront condamnés s'il existe un dépôt de mendicité à un emprisonnement de trois à six mois. Seuls les mendiants valides seront condamnés de un à trois mois dans le cas contraire. En effet la jurisprudence exclut les mendiants invalides du champ de la répression pénale : les dépôts de mendicité auxquels font référence les articles 274 et 275 sont réservés au mendiants valides et en état de travailler, par ricochet l'incrimination pénale exclut les mendiants invalides[833]

Dans le *codice Zanardelli*, la mendicité est classée dans les « contravenzioni a l'ordine pubblico ». La répression s'organise également autour de la dichotomie valide / invalide. Les mendiants valides sont condamnés à cinq jours de prison. Renvoyés à un texte extérieur, les mendiants invalides peuvent échapper à la condamnation pénale s'ils ont fait constater préalablement par l'autorité publique leur incapacité à travailler. Ils sont dans le cas contraire assimilés aux mendiants valides. Notons que les condamnations en matière de mendicité sont beaucoup plus légères qu'en droit français. Le *codice penale* de 1930 dit *codice Rocco*

---

831 Cubero J.-R., *Histoire du vagabondage: du Moyen Age à nos jours*, Imago, 1998, p. 262.

832 Simoni A., « La mendicità, gli zingari e la cultura giuridica italiana : uno schizzo di tappe e problemi », *POLISπόλις*, 3, 2000, p.p. 371-389.

833 Cass Crim, 11 avril et 23 mai 1846, DP 1846.

renforce la répression contre la mendicité : L'article 670 dispose ainsi que : « *Chiunque mendica in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con l'arresto fino a tre mesi.La pena è dell'arresto da uno a sei mesi se il fatto è compiuto in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà*[834] ». La distinction valide / invalide est supprimée. Le *codice Rocco* crée également un délit d'implication des mineurs dans la mendicité à son article 671 C.P.

Si la mendicité est une infraction pénale, elle n'est toutefois pas définie dans la loi. Ses contours ont été précisés par la jurisprudence de la Cour de cassation française dans décision du 17 septembre 1874[835]. Ce délit incrimine un acte matériel : « *La mendicité consiste à s'adresser à la charité ou à la bienfaisance dans le but d'en obtenir des secours gratuits sans offrir en échange une contre-valeur appréciable, soit que la demande ait été faite directement soit qu'elle soit dissimulée sous l'apparence d'un acte de commerce qui n'a rien de sérieux ou de réel* ». Il faut donc demander l'aumône[836] et pas uniquement la recevoir[837]. L'idée que l'on incrimine un acte matériel se retrouve dans la doctrine italienne attachée en cette fin du XIXeme à la doctrine « Garantistica » de légalité des délits et des peines[838]. Le *codice zanardelli* prévoit également que la simulation de service ou de vente d'objets sans valeur est assimilable à la mendicité. La doctrine italienne en s'appuyant sur le projet de loi et les dispositions de la loi de « pubblica siccurezza » soutiendra l'existence d'une condition de publicité de la mendicité, condition que l'on retrouvera dans le *Codice Rocco*[839].

Les circonstances aggravantes sont prévues en cas de mendicité dans les deux législations étudiées. Dans le code pénal français, si le mendiant valide est trouvé hors de son canton de résidence la peine encourue est augmentée. Une présomption de vagabondage aggrave en quelque sorte le délit. Par ailleurs, le délit de mendicité est aggravé si le mendiant use de menace, s'il pénètre sans autorisation chez autrui, s'il simule des maux physiques, s'il mendie

---

834 **Traduction :** Quiconque mendie dans un lieu public ou ouvert au public est puni par l'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 mois, la peine d'emprisonnement est de un à six mois si les faits sont commis de manière répugnante ou vexatoire ou encore simulant la difformité ou la maladie ou adoptant d'autre moyens frauduleux afin de réveiller la pitié chez autrui

835 Cass crim, 17 septembre 1874, Bull. Crim. n°281

836 CA Paris, 15 avril 1905, DP 1906.5.13 celui qui ouvre la porte d'un véhicule, en espérant recevoir une aumône est condamné

837 CA Lyon, 22 novembre 1898, le moniteur judiciaire, 4 avril 1899 : L'indigent se présentant pour profiter d'une distribution gratuite n'est pas condamné

838 Sur la relation entre la doctrine garantistica et le délit de mendicité : Palazzo, F.C. *Legislazione penale*, in B. Bongiovanni e N. Tranfaglia (dir) *Dizionario storico dell'Italia unita*, Laterza, 1996, pp. 508-532 et Petrini, D. *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum* , Jovene 1996

839 Cosseddu, A. *Mendicità*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. VII, Utet, 1993 4 ed., pp. 600-617.

en réunion[840]. Les circonstances aggravantes sont moins précises dans la législation italienne. L'article 454 du *codice Zanardelli* disposait que les peines soient aggravées lorsque la mendicité était pratiquée de manière menaçante, vexatoire ou répugnante en raison du lieu, du moment ou de la personne qui mendie, circonstances aggravantes que l'on va retrouver dans le *codice Rocco* qui ajoute la simulation de malformation ou de maladie et tous autres actes frauduleux pour exciter la pitié d'autrui.

Il existe aussi des circonstances atténuantes. Les doctrines française et italienne soulignent en premier lieu l'état de nécessité : « *Le délit ne peut commencer que dans le cas où la mendicité ne se fonde pas sur une nécessité flagrante ou elle la prend la source dans la fainéantise et oisiveté, où elle devient prétexte de courses vagabondes et sert de moyen et de voile à la perpétuation d'autre délits »*[841]. Toutefois la jurisprudence française ne va pas suivre cette voie, qui serait celle d'un délit excusé par la force majeure ou l'état de nécessité, mais va réclamer l'intention délictueuse du mendiant faisant ainsi une entorse à la stricte logique juridique. Dans la logique pénaliste, l'agissement matériel de l'individu conscient prouve l'intention. Ici l'intention délictueuse est caractérisée par le choix du mendiant d'être pauvre avec ostentation. Ainsi l'individu trouvant habituellement dans une profession régulière les ressources suffisantes à son existence et mendiant exceptionnellement et discrètement[842] ne sera pas condamné. Il en sera de même pour celui affamé qui demande un morceau de pain dans une boulangerie[843]. Dans ces cas la jurisprudence conclut qu'en l'absence d'intention délictueuse le délit n'est pas constitué.

Un débat du même ordre aura lieu en Italie après la seconde guerre mondiale. En 1972, le juge d'instance (pretore) de Pietrasanta rend une ordonnance[844] opposant l'article 670 CP aux articles 3[845] et 4 second alinea[846] de la Constitution italienne : l'interdiction générale et indistincte de mendier oblige chacun à travailler sans considération des choix et des

---

840 Article 276 du code pénal

841 Chauveau A. et Faustin. H, Théorie du code pénal, Éd. Cosse et Marchal, Tome III 1861-1863, p. 306

842 CA Dijon, 9juin 1875, DP 1878.5.316 ; CA Rennes, 8 Mars 1882, S. 1882.2.117

843 TC Provins, 19 mai 1909, DP 1910.5.13

844 Pretura di Piertasanta, ordinanza 3 novembre 1972, in 'giurisprudenza costitutiozionale' 1972, p.2415.

845 *Article 3 de la Constitution italienne de 1948 : Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales.*
*Il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays.*

846 Article 4 *la Constitution italienne de 194*8 (…)
*Tout citoyen a le devoir d'exercer, selon ses possibilités et selon son choix, une activité ou une fonction concourant au progrès matériel ou spirituel de la société.*

possibilités personnelles notamment des chômeurs et des invalides alors que l'insuffisance du système d'assistance sociale rend nécessaire le recours à la mendicité pour survivre. La Cour constitutionnelle écarte l'inconstitutionnalité soulevée par le juge en renvoyant à l'article 54 CP qui prévoit les circonstances atténuantes en raison de l'état de nécessité[847].

Au fil de ces délits se dessine une figure d'un pauvre dangereux qui ne répond pas au triptyque formant le contrat social : domiciliation, ressources et emploi, mais qui assume et même revendique sa condition marginale en mendiant. Les délits couplés de vagabondage et mendicité frappent non pas l'acte mais l'inscription sociale de l'individu. L'ordre public est le fondement de l'incrimination pénale en dehors de toute atteinte aux individus[848]. Réunir le vagabondage, la mendicité et l'association de malfaiteurs sous une même section du code pénal français n'est pas anodin. Dans l'esprit du législateur, on va frapper un même phénomène social. Les futurs malfaiteurs sont recrutés parmi les mendiants et les vagabonds. De plus ce socle législatif est très vaste, il englobe *de facto* tout les indigents suspects et permet ainsi à la police d'avoir un outil répressif très large pour lutter contre les malfaiteurs. Les mendiants et les vagabonds sont dans l'application confondus, bien que qualifiés par des délits différents : « *Tout vagabond est doublé d'un mendiant et réciproquement* »[849]. La législation italienne plus récente, et plus ouverte aux garanties, exclut le vagabondage du champ de l'action pénale. Le vagabondage n'en reste pas moins un trouble à l'ordre public et est traité comme tel : un problème de police et de prévention contre lequel l'action doit venir du droit administratif.

Les condamnations sur la mendicité et le vagabondage vont monter en puissance au long du dix-neuvième siècle. En France, si environ 4000 personnes sont poursuivies sur le fondement d'un des deux délits entre 1826 et 1830, les incriminations atteignent, entre 1896 et 1900, 25000 personnes : 14000 au titre du vagabondage et 11000 sur celui de la mendicité, et commencent à décroître à partir de cette date[850]. La mendicité et le vagabondage sont une problématique sociale dominante en France et Italie à la fin du XIXe. Les thèses et les ouvrages se multiplient[851], tout comme les propositions de réformes de l'administration pénitentiaire de l'assistance publique ou les propositions parlementaires[852]. En France, les

---

847 Corte Cost. Sentenza 7 maggio 1975, n. 102 in giurisprudenza costituzionale », 1975, p. 1182-1189.

848 C'est le cas pour les délits de mendicité non aggravé : article 274 et 275.

849 Berne A., *Vagabondage et mendicité. Législation actuelle et projets de réforme, thèse de doctorat*, Droit, Montpellier, Impr. Firmin, Montane et Sicardi, 1910, p.30

850 Rullac S., *Le péril SDF. Assister et punir*, L'Harmattan, 2008 p. 25

851 Stéphane Rullac compte ainsi 19 thèses entre 1881 et 1938 puis plus une seule : Rullac S., *précité*, p.27.

852 Il y aura ainsi 11 propositions de réforme entre le 4 décembre 1893 et le 7 juillet 1908

délits de mendicité et de vagabondage ne seront pourtant pas en substance modifiés. Le juge pénal gardant ainsi un outil « tout terrain » lui permettant d'agir pour maintenir la cohésion sociale, pour condamner à l'emprisonnement le suspect sur lequel il ne pèse pas d'autre charge que sa marginalité : « *S'il n'est voleur, il est au moins vagabond* »[853].

## II.- **Le droit positif entre dépénalisation et retour partiel de la norme pénale.**

La question de pauvreté devient à partir des années 30 en France et après la guerre en Italie moins sociétale et plus sociale. L'assistance sociale qui a toujours existé à côté de la répression pénale, devient l'outil privilégié de la lutte contre la pauvreté. Les mouvements sociaux-démocrates et socialistes d'après-guerre voient la pauvreté comme résultant d'une dynamique de structure sociale, et ne pouvant donc pas entraîner la responsabilité personnelle du pauvre, responsabilité personnelle nécessaire à une incrimination pénale. La dépénalisation tardera, la pauvreté n'étant plus un sujet public mobilisant l'action législative. Paradoxalement, la dépénalisation advient alors que le socle idéologique de ces mouvements est ébranlé, ce qui provoque des modifications juridiques en balancier. Ainsi, après une première courbe ascendante (A), la répression de la mendicité renaît du fait des municipalités (B) avant de redevenir partiellement pénalisée (C).

### **A.-** La courbe descendante

En France, la dépénalisation de la mendicité et du vagabondage passe par un assouplissement des textes : abrogation des délits de mendicité et de vagabondage des mineurs par le décret-loi du 30 octobre 1935. La loi du 18 mars 1955 supprime l'interdit de séjour contre les vagabonds. La relégation est supprimée en 1970[854] et est remplacée par la tutelle pénale, elle est supprimée en 1981[855]. La dépénalisation passe également par une baisse significative du recours à la justice pénale. Entre 1901 et 1910 on compte plus de 20000 décisions annuelle au titre de la mendicité ou du vagabondage, 15000 entre 1920 et 1940,

---

853 Chassaing J.-F. « Vagabondage et histoire du droit pénal. Synthèse sur le problème du vagabondage du Moyen Âge au XIXe siècle », in Avon-Soletti M.-T. (dir.). *Des vagabonds aux S.D.F. Approches d'une marginalité*, Actes du Colloque d'Histoire du Droit de Saint-Étienne, 20 et 21 octobre 2000, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2002, p. 15-21.

854 Loi n°70-643 du 17 juillet 1970 JORF du 19 juillet 1970 page 6751

855 Loi n°81-82 du 2 février 1981 JORF du 3 février 1981 page 415

après la 2nde guerre le nombre de décisions en la matière diminue très fortement : 2500 en 1975, 624 en 1980, 15 en 1993[856]. Les délits de mendicité et de vagabondage sont abolis lors de l'adoption du nouveau code pénal de 1992. Robert Badinter, président de la deuxième commission de réforme du code pénal, propose la suppression des délits de mendicité et de vagabondage qu'il présente comme des incriminations archaïques, et déphasées au regard des valeurs sociales : « *Notre code pénal apparait donc archaïque par les survivances qu'il comporte; Ainsi le vagabondage et la mendicité constituent ils encore dans notre code pénal des infractions punies de peines sévères d'emprisonnement* »[857]. Avant 1992, il existait un consensus au sein de la commission en charge de préparer le NCP.

Pourtant des désaccords politiques naissent lors des débats : Nicole Catala et Jacques Toubon proposent le 25 septembre lors de la discussion en commission des lois de l'Assemblée du livre IV du NCP deux amendements communs visant à rétablir les délits de mendicité et vagabondage. Rejetés par la commission des lois, ces amendements sont de nouveau proposés par les mêmes auteurs en séance le 8 octobre 1991 entraînant un débat vif entre la majorité et l'opposition avant d'être de nouveau rejetés. La loi du 22 juillet 1992 abroge les délits de mendicité et de vagabondage. Le débat parlementaire remet en cause la réalité d'un consensus dans la société française pour dépénaliser le vagabondage et la mendicité : S'agissait-il réellement de délits archaïques ? La réponse est politique, du point de vue du droit on peut remarquer que bien que moins appliqués, ils ne sont pas en 1992 tombés en désuétude, des condamnations sont encore prononcées. L'abrogation de la mendicité et du vagabondage ressort dès lors comme une mesure voulue et imposée par la majorité politique de gauche. Toutefois si le délit de mendicité est aboli, la mendicité ne sort pas totalement du giron du code pénal. Un nouveau délit est créé : Le délit d'incitation des mineurs à la mendicité, montrant un souci nouveau de protection des mineurs[858]. Par ailleurs la mendicité reste une infraction à la police des transports.

On peut avoir les même questionnements autour d'un consensus en Italie la Cour constitutionnelle est interrogée à plusieurs reprises sur la constitutionnalité du délit de mendicité. Elle juge en 1959 que l'interdiction de mendier dans un lieu public n'est pas contraire au principe constitutionnel de liberté de l'assistance privée édicté à l'article 38

---

856 Rullac S., *Le péril SDF. Assiter et punir*, cit.p.35

857 Badinter R., projet de nouveau code pénal, Dalloz, Paris, 1988, P.9

858 Loi n°92-1136 du 16 décembre 1992, l'article L261-3 du code du travail punit le fait d'employer des mineurs à la mendicité habituelle, soit ouvertement, soit sous couvert d'une profession.

dernier alinéa de la Constitution[859]. En 1975, la Cour répond[860] aux ordonnances de deux juges d'instance[861] en jugeant que l'article 670 C.P. ne viole pas le droit au développement personnel, que les citoyens doivent se conformer aux restrictions juridiques nécessaires à l'ordre social. Que par ailleurs le citoyen n'ayant pas de travail ne se voie pas pour autant reconnaître un droit de mendier, et l'état de nécessité dans lequel peut se trouver le mendiant l'exclut déjà de toute condamnation. Cette prudence de la Cour constitutionnelle est en adéquation avec la doctrine de l'époque, ainsi dans son premier commentaire de la décision le professeur Enzo Balocchi[862] soutient que «*una depenalizzazione della mendicità… potrebbe aprire inarrestabili conseguenze di accattonaggio massivo a beneficio non dei poveri autentici, ma degli scansafatiche e aprirebbe le porte agli abusi o ai pericoli dell'accattonaggio organizzato specie dei minori, perfino attualmente esistenti pur sotto il rischio delle sanzioni penali e di polizia*»[863].

Notons pour l'anecdote que la Cour constitutionnelle répondait entre autres au juge d'instance de La Spezia, qui dans une ordonnance du 16 mars 1972 jugeait que la répression pénale de la mendicité non aggravée viole l'article 2 de la constitution qui garantit le droit au développement de sa propre personnalité. Et le juge de conclure que l'article 670 CP violerait le droit à un développement personnel des « Tsiganes, beatniks, chômeurs et infirmes ». Posant ici une première fois l'idée d'un droit « ethnique ou traditionnelle » à mendier.

La question restera en sommeil jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. En 1994 et 1995 sont prononcés sept ordonnances de renvoi à la Cour constitutionnelle portant sur la constitutionnalité de l'article 670. Toutes les procédures pénales à la base de ces ordonnances de renvoi concernent des Roms (yougoslaves)[864]. La Cour répond aux trois premières

---

859 Décision du 21 novembre 1959, n 51 in « Giurizprudence constitutionnelle » 1959, pp.1071-1073

860 Sentenza 7 maggio 1975, n. 102 cit.

861 Pretura di La Spezia, ordinanza 16 mars 1972, in « giurisprudenza costituzionale », 1972, p. 2415 et Pretura di Piertasanta, ordinanza 3 novembre 1972 cit.

862 Balocchi, E. « Mendicità vecchia e nuova », *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, vol. 20, pp. 3079-3082, voir également : Cerri A, « Indeterminatezza della questione di costituzionalità sollevata con riferimento ai diritti inviolabili – libertà di professione religiosa – mendicità », *Giurisprudenza costituzionale*, 1975 Vol. p. 2661 ss ; Grimaldi F.C., « Latitudine dell'accattonaggio necessitato », *Giurisprudenza costituzionale*. 1976, p. 611 ss

863 **Traduction :** « Une dépenalisation de la mendicité … pourrait avoir des conséquences inarrêtables sur une mendicité de masse au bénéfice non pas de pauvres authentiques mais des tire-au-flanc et ouvrir les portes aux abus ou aux dangers de la mendicité organisée, en particulier des mineurs, qui même s'ils existent aujourd'hui, n'en sont pas moins sous le coups de sanctions pénales et de police ».

864 Les ordonnances renvoient aux termes, tsiganes ou encore appartenant à la population rom, appartenant à l'ethnie rom.

décisions de renvoi[865]. Les deux premières ordonnances soulèvent l'inconstitutionnalité du premier alinéa de l'article 670 C.P. au regard des principes de solidarité, d'égalité et de finalité éducative de la peine, contenus aux articles 2, 3 et 27 de la Constitution. La troisième ordonnance soulève l'inconstitutionnalité du 2nd alinéa se rapportant à la mendicité invasive au regard des principes d'égalité et de finalité éducative de la peine. Cette ordonnance soulève également l'inconstitutionnalité de l'article 670 C.P. tout entier au regard de la liberté personnelle et de la bonne administration contenue aux articles 2 et 13 de la Constitution.[866] Dans une décision du 28 décembre 1995 n.159[867], la Cour déclare inconstitutionnelle l'article 670 CP premier alinéa et sauve le second alinéa. Elle transforme donc la circonstance aggravante de mendicité invasive en délit autonome. Le premier alinéa est par contre déclaré inconstitutionnel, le recours à la sanction pénale est disproportionné au regard d'une simple demande de secours.

Suite à cette décision, le législateur [868] abroge les alinéas 1 et 2 de l'article 670. Est maintenu, l'article 671 CP, qui punit d'un emprisonnement de 3 à 6 mois quiconque envoie mendier un mineur de 14 ans, qu'il soit sous son autorité, sa protection, ou sa garde, ou qui permette qu'il mendie ou qu'une autre personne l'emmène mendier. Si l'auteur de l'infraction est le père, la mère ou le tuteur du mineur, la condamnation emporte la suspension de l'exercice de l'autorité parentale.

## B.- Le renouveau municipal des mendicités

Délit archaïque, la répression de la mendicité va apparaître pourtant peu de temps après son abolition comme dotée d'une nouvelle modernité. Identifiée comme une demande sociale, les maires vont donner un renouveau juridique à l'interdiction de la mendicité. En France, les arrêtés municipaux visant d'abord les «jeunes en errance estivale » seront freinés par le système juridique(1). En Italie, les ordonnances de maires dirigées contre la « mendicité

---

865 Les quatre autres ordonnances de renvoi interviennent entre la saisie de la Cour par les 3 premières ordonnances et la décision de la Cour.

866 Simoni A., "La mendicità, gli zingari e la cultura giuridica italiana : uno schizzo di tappe e problemi", cit.p.383

867 *Corte costituzionale*, sentenza 28 dicembre 1995, n. 519, in «Gazzetta ufficiale», prima serie speciale, 3 gennaio 1996, n. 1 (imputati Rufat Elmaz, Kasumova Dzulistan, Bajrami Dzafar, Ismail Severdzan). Sur cette décision voir les commentaires de la doctrine italienne : Algostino A., « la libertà di mendicare e il diritto a non essere costretti a mendicare », in *Giur. It.*, 1996 , I, 522 ; Colella P., « Mendicità non punibile e mendicità ancora penalemente reprimibile », *Giur. it.*, 1996, I, 573; Colaianni N. « Mendicita e Solidarità », in *Foro i.* 1996, I, 1148 ou encore Spangher G. « Incostituzionalità della mendicità non invasiva », *in Dir. pen. proc.* 1996, 2, 163

868 Article 18 de la loi du 25 juin 1999 n.205. Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale

Rom », permetteront une redéfinition des compétences au profit des maires. (2). Pourtant dans ces cas nous pouvons remarquer que les comportements « déviants » visés sont proches (3).

### 1. Des arrêtés municipaux encadrés par le juge du contentieux.

En France, en juin 1991, le maire de Montélimar prend un arrêté anti-mendicité. Les dispositions pénales sont alors encore de droit positif ; toutefois, n'ayant pas peur de la redite juridique, le maire interdit la mendicité, le vagabondage et l'ivresse publique afin d'assurer la tranquillité publique[869].On comptera en France entre 1991 et 2005 une petite centaine d'arrêtés municipaux, visant à réprimer les mendiants. Les maires tentent à l'époque de prévenir les phénomènes d'errance estivale d'une jeunesse marginale. Bernard Quaretta, médiateur auprès des communes prenant des arrêtés anti-mendicité note dans son rapport que les maires se plaignent de ne pas avoir les outils juridiques permettant de réguler les groupes de jeunes agressifs, qui se déplacent au gré des festivals.

En France, le maire à un pouvoir réglementaire propre de police administrative qu'il tire de l'article L :2212-2 du code des collectivités territoriales. Ce pouvoir de police administrative lui est conféré à titre préventif afin de protéger l'ordre public. Le maire est garant de la sécurité, la tranquillité et la salubrité sur le territoire de la commune. Devant la pratique des maires, le Conseil d'Etat a développé une jurisprudence cadrant les pouvoirs du maire. Le pouvoir réglementaire du maire en matière de police administrative étant potentiellement restrictif des libertés publiques, il est soumis par la jurisprudence Benjamin[870]à un contrôle maximum de légalité des juges administratifs. Le maire doit donc motiver correctement son arrêté afin de permettre le contrôle, sous peine de censure de l'acte. Après une période de flottement dans les années 90 qui voyait les arrêtés systématiquement attaqués et entièrement ou partiellement annulés par les juges du fond, le Conseil d'État va tracer les contours d'un arrêté anti-mendicité légal. Dans un arrêt CE (5/7 SSR) du 9 juillet 2003, M.Lecomte, association AC Conflent,[871] il se prononce sur un arrêté anti-mendicité de la ville de Prades, répondant au type sociologique : Jeunes marginaux « en vacances » accompagnés de gros chiens. Le Conseil d'État considère que l'arrêté du maire, limité à l'été, du mardi au dimanche et à certaines voies importantes et aux abords des centres commerciaux, n'est pas

---

869 Arrêté du maire de Montélimar n°91.06.99 du 18 juin 1991.

870 CE, A, 19 mai 1933, Benjamin, R, 541.

871 CE (5/7 SSR) 9 juillet 2003, *M. Lecomte, Association AC Conflent*, req. nos 229.618 et 229.619, Bulletin Juridique des Collectivités Locales n° 11/03 p 816.

disproportionné au regard de la nécessité pour le maire d'assurer préventivement en période d'afflux touristique la sécurité, la commodité et la tranquillité nécessaires aux usagers des voies publiques. À partir de cette décision, les arrêtés anti-mendicité estivaux vont s'uniformiser autour de ce modèle. Toutefois, la sociologie de la mendicité change, le modèle d'interdiction « estivale » n'est pas un instrument utile contre Roms / Roumains qui sont présents tout l'année. Face à ces nouveaux venus, certains maires de villes moyennes comme ceux celui de Boulogne sur mer,[872] Wimreux[873], Lourdes[874] ou encore la Madeleine[875] vont tenter d'adapter l'instrument contre la mendicité des « *gens de l'Est* ».

Le maire de Boulogne va tenter d'interdire la mendicité sous toutes ses formes pendant six mois sur une partie importante du territoire de la commune afin de lutter contre la mendicité des Roms / Roumains qu'il considère de nature mafieuse (nous y reviendrons). L'arrêté municipal attaqué par la Ligue des droits de l'Homme a été annulé par le T.A. de Lille qui applique rigoureusement la jurisprudence du Conseil d'Etat. L'interdiction est trop large, elle est disproportionnée par rapport aux nécessités de maintien de l'ordre public. L'annulation est confirmée par la CAA de Douai[876] : qui rappelle que « *s'il appartient au maire, en application des pouvoirs de police qu'il tient de ces dispositions* (l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales), *de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, les interdictions édictées à ce titre doivent être strictement proportionnées à leur nécessité ; Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les risques d'atteinte à l'ordre public liés à la pratique de la mendicité, sous quelque forme que ce soit, présentaient à Boulogne-sur-Mer un degré de gravité tel que son interdiction, sous toutes ses formes, y compris paisibles, s'avérât nécessaire sur l'ensemble des lieux énumérés et pour une durée de six mois, alors même que la commune serait une ville touristique ; que, par ailleurs, peu d'incidents liés à la seule mendicité étaient signalés à la date de la décision attaquée* » Le maire se pourvoit alors en cassation mais le Conseil d'Etat rejette l'affaire par une ordonnance de tri sans même trancher au fond[877]. Plus prudent, le maire de Lourdes se limite à des interdictions estivales de la mendicité sur les axes commerçants et à proximité des lieux de pèlerinages. Alors qu'il sera critiqué du fait de la

---

872 Arrêté du 29 mars 2007du maire de la commune de Boulogne-sur-mer.

873 Arrêté du 10 avril 2007 du maire de la commune de Wimereux.

874 Arrêté du 9 juin 2009 du maire de la commune de Lourdes et Arrêté du 8 avril 2010 du maire de la commune de Lourdes.

875 Arrêté du 5 Août 2011 du maire de la commune de la Madeleine traduit en roumain et bulgare.

876 Cour administrative d'appel de Douai, 13 novembre 2008 N° 08DA00756, Inédit au recueil Lebon.

877 « Boulogne-sur-Mer : nouvel échec judiciaire pour la Ville dans l'affaire des arrêtés anti-mendicité » *La Voix du Nord, édition Pas-de-Calais*, 23 octobre 2009.

présence toute l'année de mendiants « de l'Est »[878], le maire justifie ce choix par la jurisprudence du Conseil d'Etat[879].

En 2011, des arrétés anti-mendicité sont adoptés à Paris et à Marseille. L'importance de ces deux villes relance le débat au niveau national du bien-fondé de telles mesures[880]. La rédaction de l'arrété adopté à Marseille le 17 octobre 2011[881] est classique, il interdit sous peine d'une amende de 38 euros « la quête » et la « sollicitation » dans une grande partie du centre ville. Sans viser directement les Roms ou les Roumains cet arrêté intervient dans un contexte politique de médiatisation importante de la présence rom dans le centre ville en août 2011[882]. Ainsi selon la mairie « *cet arrété participe à une réponse forte de la mairie et des pouvoirs publics après une série de faits divers de cet été, et vise à ramener la tranquillité sur l'espace public* »[883], c'est à dire reprendre la main après la médiatisation des évacuations subies par les Roms de Marseille en Juillet et Août 2011.

La situation à Paris est différente car participe à une impulsion politique nationale. Un arrété anti mendicité est adopté le 13 septembre par le préfet de Police[884] qui a la compétence de la police administrative dans la capitale. Cet arrété est adopté sur demande du ministre de l'intérieur comme une mesure « anti-délinquance roumaine ». Ainsi après avoir déclaré le 29 août 2011 sur BFM TV, « *Il faut savoir que 2% de la délinquance en France sont le fait de Roumains et que presque la moitié des délinquants roumains sont des mineurs »,* le ministre dans une visite très médiatisé le 12 septembre sur les champs élysées déclare à la presse *« Depuis le début de l'année, le nombre de mis en cause roumains interpellés à Paris a augmenté de 90%. Il faut savoir que pas moins de 10% des personnes déférées au parquet sont des Roumains. La moitié d'entre eux sont des mineurs exploités par des réseaux (…) Il*

878 « Lourdes. Des bébés dans la rue le 11 février » *La dépêche édition Haute-Pyrénée,* 17 février 2010.
879 Conférence de presse du 12 Juin 2009 en mairie de Lourdes.
880 « Les arrétés anti-mendicités se multiplient », *le Monde,* 19 octobre 2011.
881 Arrété « contre les comportements portant atteinte à l'ordre public » du 17 octobre 2011 de l'adjointe à la Sécurité de la Municipalité de Marseille.
882 « Une centaine de Roms expulsés de la porte d'Aix à Marseille », *Libération,* 11 Aout 2011.
883 « Marseille adopte un arrété anti-mendicité », Libération, 17 octobre 2011.
884 Arrété du prefet de Police de Paris du 13 septembre 2011, reproduit en Annexe 5.

*faut que nous réagissions. Nous devons passer la vitesse supérieure pour le retour (de ces délinquants) dans leur pays d'origine. Que ces retours soient volontaires ou pas* »[885].

Le ministre décline les mesures qu'il compte mettre en œuvre : *« L'installation d'un magistrat de liaison roumain à Paris d'ici quelques semaines permettra d'organiser le rapatriement des mineurs délinquants dans leur pays. Si ces derniers ont des parents présents en France, ils leur seront remis avant d'être rapatriés* » ; *« Nous allons également faire en sorte, avec le concours de la justice roumaine, de saisir les avoirs criminels de ces chefs mafieux» ; « Les contrôles dans les aéroports et les gares de bus internationaux vont aussi être renforcés » ; « Nous pouvons reconduire chez eux les gens qui causent des troubles à l'ordre public ou bien qui se maintiennent sur notre territoire sans ressources régulières. Sur ce point, nous allons faire beaucoup plus que nous ne l'avons fait jusqu'ici »*, et enfin le point qui nous interesse ici « *Le préfet de police de Paris, Michel Gaudin, va aussi interdire la mendicité sur les Champs-Elysées en signant un arrêté dès cette semaine* »[886].

L'arrété interdit de se livrer à la mendicité sur l'avenue des champs-élysée et sur la place de l'étoile jusqu'au 6 janvier 2012. Il est motivé par le caractère « crapuleux » de réseaux qui exploiterait cette mendicité. Si classiquement la violation de cet arrété entraine une amende de 38 euros, l'arrété a permis le développement d'une « nouvelle » mesure d'éloignemement : en cas de violation de l'arrété, l'administration adopte une OQTF pour *une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société française*[887], du fait de la *mendicité sur un lieu sensible* pour la préfecture cette menace est tellement grave qu'elle entraîne la suspension du délai de départ volontaire. On ne peut que souligner le caractère disproportioné de la mesure d'éloignement fondé sur la mendicité, et ces OQTF sont généralement annulées par le juge[888]. Cette censure du juge n'empêche pas la police de Paris d'utiliser ce stratagème de façon systématique. Ainsi fin 2011, l'ASSFAM, association intervenant au Centre de rétention administrative pour femmes du palais de Justice de Paris, voyait arriver de nombreuses Romni / Roumaines arrétées pour mendicité et renvoyées de force sur cette base[889]. Nous voyons ici

---

[885] « Claude Guéant va interdir la mendicité sur les champs élysées », *Le Parisien éditon Paris,* 13 Septembre 2011.

[886] « Les mesures de Claude Guéant contre la délinquance des jeunes Roumains », *Le Parisien,* 12 septembre 2011.

[887] OQTF du 27 mars 2012 de la préfecture de Police de Paris annexe 6.

[888] TA de Paris N°1119512/8 du 05 novembre 2011 et TA de Paris N°1119941/8 du 12 novembre 2011 (inédit).

[889] Entretien individuel du 30 novembre 2011 avec un intervenant de l'Assafam.

se faire une boucle entre le moyen de repression privilégié par l'Etat : le renvoi au pays et le comportement politiquement problématique au niveau local : la mendicité.

## 2. Les ordonnances du *sindaco, entre créativité et légalité*

En Italie, la question des interdictions municipales de mendier a fait partie d'un débat beaucoup plus large sur les pouvoirs d'ordonnance du maire en matière de sécurité urbaine. Une fois de plus les Roms/Roumains furent au cœur de la redéfinition (manquée) des pouvoirs entre les institutions et collectivités italiennes Les premières ordonnances médiatisées et contestées, les ordonnances florentines anti-laveurs de pare-brise (a) furent adoptées contre une pratique économique de quelques ressortissants roumains à Florence. Afin de contenter les velléités des maires shérifs, le législateur de 2008 adopta une réforme élargissant les pouvoirs du maire en matière de sécurité urbaine (b), toutefois cette reforme fut invalidée par la cour constitutionnelle en 2011 (c).

### a. Les ordonnances florentines anti-laveurs de pare-brise

Sur les axes entrant dans Florence, des Roms / Roumains exerçaient une activité de semi-mendicité en lavant les pare-brises aux carrefours et feux rouges. Le maire de Florence a en 2007 décidé de faire cesser cette pratique. Entre le 25 août 2007 et le 15 octobre 2007, il adopte trois ordonnances, instruments peu utilisés en matière de mendicité. Le bureau du maire va faire trois tentatives essayant de s'adapter aux illégalités soulevées, changeant la base légale et la motivation. Le but recherché reste le même : la disparition des Roms / Roumains qui nettoyaient les pare-brises pour faire la manche. La première ordonnance interdit le métier ambulant de laveur de pare-brise, elle est fondée sur l'alinéa 2 de l'article 54 TU enti locali, ancienne version[890]. Cette ordonnance paraît immédiatement illégale. Le maire italien a d'une

---

[890] L'article 54 T.U. Enti locali « Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale » alinéa 2 dans son ancienne version (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ) disposait que « *Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei princìpi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica* ».
**Traduction** : « Le maire, comme officier de gouvernement, adopte par acte motivé et dans le respect des principes généraux de l'ordre juridique, des mesuses contingentes et urgentes afin de prevenir et éliminer les graves dangers qui menacent la sureté des citoyens : pour l'execution de ces décisions il peut demander au préfet, s'il en a le besoin, l'assistance de la force publique. »

part un pouvoir administratif en tant que chef de l'administration communale[891] et d'autre part en tant que représentant de l'État sur le territoire de la commune (ufficiale del governo)[892]. C'est en raison du pouvoir administratif qu'il détient en tant que représentant de l'Etat que le maire de Florence va adopter ses ordonnances contre les laveurs de pare-brise. Toutefois cet article dans son ancienne version ne permet au maire que de prendre des mesures contingentes et urgentes pour prévenir les graves dangers qui menacent l'intégrité des citoyens, condition évidemment non remplie par la présence de laveurs de pare-brise. La violation de cette ordonnance devait entraîner une condamnation pénale à une amende mais également à la prison sur l'article 650 C.P. Toutefois, le procureur de la République de Florence émet des doutes sur la légalité de l'ordonnance : elle consiste à reconstituer l'interdiction des métiers ambulants [893] pourtant abolie en 2001[894]. Par ailleurs l'exercice abusif d'un métier ambulant n'est plus un délit pénal (ancien art 669 C.P.) mais est uniquement sanctionné par une sanction administrative. Il a donc demandé le classement sans suite des violations enregistrées de l'ordonnance, la rendant de fait caduque.

La commune de Florence décide alors de prendre une nouvelle ordonnance le 11 septembre 2007 renvoyant également aux sanctions pénales prévues à l'article 650 mais ne fondant plus son interdiction de laver les vitres sur une interdiction du métier de laveur de vitres ambulant mais sur l'interdiction de s'approcher de la circulation pour laver les vitres et faire la manche. L'argumentaire est simple : en lavant les vitres sans y être invités, les laveurs de pare-brise créent un état d'anxiété qui peut conduire les automobilistes à avoir une conduite dangereuse. Cet argument semble également peu convaincant, et craignant un nouvelle censure du ministère public, le maire adopte une troisième ordonnance le 15 octobre 2007, abrogeant la précédente. Cette nouvelle ordonnance remplace le renvoi à l'article 650 C.P. par une sanction administrative de 70 à 500 euros et la séquestration administrative des objets de l'infraction. La base juridique retenue est le règlement de la police municipale qui interdit dans son article 43 de laver les véhicules sur le sol public, mais également de nettoyer la sellerie, de laver, brosser et ferrer les animaux. Le maire a en effet réactivé une disposition prise par le Podesta en 1932. Le fondement semblait encore instable, le règlement de police fut donc modifié quelques mois plus tard par une délibération du Conseil municipal.

---

891 Article 50 alinéa 1. D.lgs n.267/2000 (T.U.E.L.)
892 Article 54 . D.lgs n.267/2000 (T.U.E.L.)
893 Art 121, co. 1, del r.d. 18.6.1931, n.773
894 Art 6 Del d.p.r 28.5.2001, n.311

Nous pouvons tirer deux conclusions de ces tentatives du maire de Florence. La première est le rapport qu'a entretenu l'administration municipale avec le droit. L'administration recherche le bon alinéa, le bon outil pour atteindre un but. Le but ici est que le groupe de 90 Roms / Roumains qui lavent les pare-brise, cesse son activité. Peu importe que l'interdiction soit fondée sur l'interdiction du métier ambulant, sur celle de s'approcher des carrefours ou celle de laver les voitures. Plus précisément comme le note Alessandro Simoni, l'administration semble suivre une stratégie juridique prédéfinie. Le renvoi à l'article 650 CP était illégale comme l'avait soulevé le procureur mais permettait à la police municipale de menacer, les laveurs de pare-brise de prison et de confisquer l'objet du délit (les éponges), avant de modifier les ordonnances afin de transformer la sanction en sanction administrative, une fois les laveurs de pare-brise disparus. Il n'y a eu aucune peine de prison et à notre connaissance aucune sanction pécuniaire ; dans ce sens, on peut interroger l'efficacité juridique de la mesure, toutefois il n'y plus de laveurs de pare-brises aux carrefours florentins et d'un point de vue de la police des comportements, il y a efficacité de la mesure. Deux arguments semblent à l'époque faire prévaloir cet instrument juridique face à une délibération classique du conseil municipal, malgré les évidentes illégalités soulignées par les observateurs[895] quant aux conditions d'urgence et de menace grave à l'intégrité des citoyens demandées par la loi et que ne sauraient remplir les pratiques de mendicité. Dans une commune administrée par la gauche comme à Florence, il était difficile de réunir une majorité politique pour réprimer les mendiants. Par ailleurs les ordonnances des maires ont l'avantage de la célérité, ce qui explique que certaines mairies, où une majorité pouvait être trouvée au conseil, les aient utilisées[896].

Cette utilisation des ordonnances d'urgence, dont celle de Florence fut symptomatique du rapport entre la politique locale et les Roms /Roumains ; la procédure de l'article 54 alinéa 4 du T.U.E.L. trouva des échos dans de nombreux thèmes comme la prostitution, le port du voile, la consommation d'alcool, mais ces ordonnances restaient fragiles et sous le risque d'une censure du juge administratif. Dès le mois d'octobre 2007, sur fond du débat sécuritaire anti-rom exposé dans la Partie II, le gouvernement commence à proposer une modification de l'article 54 alinéa 4 du T.U.E.L[897] pour élargir les pouvoirs du maire.

---

895 Commentaire : Baldassarre A. il Sole-24 ore, 29 août 2007.

896 Ordinanza dello sindaco di Treviso dell' 26/10/2007

897 Custodero A. « Sicurezza, scatta il giro di vite più poteri a sindaci e prefetti », *La Repubblica*, 9 octobre 2007.

### b. La réforme de 2008 : vers un maire shérif ?

Le gouvernement Berlusconi élu au mois d'avril 2008 entérine ce mouvement en « légalisant » l'extension des pouvoirs du maire afin de libérer leur créativité en matière de sécurité urbaine[898]. Le décret-loi en matière de sécurité dit « pachetto sicurreza » du 23 mai 2008 n° 92 modifie le texte de l'article 54 du T.U.E.L., dans ce premier texte la modification notoire est l'élargissement des raisons pour lesquelles un maire peut adopter une ordonnance. Dans la version précédente de l'article 54 alinéa 4, le maire, en tant qu'*ufficiale del governo* pouvait adopter une ordonnance, urgente et contingente, lorsqu'il y avait un risque grave pour l'*incolumnita pubblica*[899]. Le nouveau texte de mai 2008 ajoute la *sicurezza urbana* mais maintient dans un premier temps la nécessité que la mesure soit urgente et contingente. La *sicurezza u*rbana est définie par un décret ministériel du 5 août 2008[900] comme étant un *« bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale* »[901]. Il s'agit donc d'une définition beaucoup plus large, voire si on l'analyse avec les concepts français, un standard juridique sans définition opérationnelle équivalent à l'ordre public municipal français. La doctrine italienne n'a d'ailleurs pas manqué de souligner le caractère ambigu du concept de *Sicurezza urbana*[902]. On mesure aisément l'élargissement des

---

898 Cette réforme a suscité de nombreux commentaires, nous citerons principalement le numéro 1 – 2 de janvier – mars 2010 de la revue le Regioni consacré à ce thème et reprenant les communications du colloque « Sicurezza urbana e ordinanza dei sindaci : dal diritto cosituzionale alle politiche, » Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento, 6 novembre 2009 et les ouvrages : Lorenzetti, A. e Rossi S. (dir). *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana: origini, contenuti, limiti*. Jovene, 2009 et Pajno, A. *La sicurezza urbana*. Maggioli Editore, 2010.

899 L'article 1 du décret ministériel du 8 aout 2008 définit *incolumnita pubblica* comme étant l'intégrité physique de la population.

900 Decreto del ministro dell'Interno 5 agosto 2008, Incolumità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco, Pubblicato sulla GU n. 186 del 9-8-2008

901 **Traduction** : « un bien public à protéger à travers une activité adéquate de défense, à l'échelle des communautés locales, dans le respect des normes qui règlent la vie civile, pour améliorer les conditions de vivabilité dans les centres urbains, le vivre ensemble et la cohésion sociale . »

902 Sur une tentative de définir le concept de *Sicurezza urbana* voir Bonetti, P. « Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive ». *Le regioni*, n°. 1-2 (2010): p. 429-449, selon l'auteur la sicurezza urbana est un concept différent de l'ordre public, ce dernier concernerait l'ensemble des biens juridique fondamentaux au vivre ensemble de la communauté nationale alors que la sicurezza urbana n'est pas une matière ni le seul exercice des fonctions d'
ordre et de sécurité urbaine et de police administrative mais est le résultat de ces fonctions coordonnées entre elles, fruit d'une activité de coordination entre fonction et collectivités diverses. Un autre élément d'interprétation découle de la fonction d'officier de gouvernement dans l'exercice de laquelle le maire détient son pouvoir d'ordonnance prévu à l'article 54 alinéa 4 du T.U.E.L., comprise dans la hiérarchie étatique, la *sicurezza urbana* est une *sicurezza publicca* mineure comprise dans l'ordre public provincial. Enfin l'auteur s'appuie sur la décision 196/2009 de la cour constitutionnelle qui déclare infondée le conflit d'attribution soulevé par la province autonome de Bolzano contre le décret ministériel du 5 août 2008 et qui déclare que « les pouvoirs exercés par les maires au sens des alinéa 1 et 4 de l'article 54 du TUEL ne peuvent être que ceux poursuivant une activité de prévention et de répression des délits et non les pouvoirs concernant les fonctions de police

possibilités des maires en matière de mesures anti-mendicité, qui étaient globalement illicites sous l'empire de l'article 54 alinéa 4 ancienne version car la mendicité n'est pas un risque pour l'intégrité physique des personnes, et qui pourraient être vues comme licites après le décret-loi de mai 2008.

Reste que, dans ce premier texte de mai 2008, la mesure devait être urgente et contingente. Toutefois la conversion en la loi L. 125/2008 du 24 juillet 2008 du décret 92/2008, supprime la condition d'urgence, simplement en ajoutant la parole *anche*[903] dans le texte[904], transformant l'urgence d'une condition de légalité de l'ordonnance en une possibilité indicative. Le législateur a donc fait apparaître un nouveau pouvoir d'ordonnance « ordinaire » du maire qui a suscité une large littérature, sur le caractère normatif du pourvoir du maire[905], son absence de forme légal[906], la confusion entre les fonctions municipales et d'officier du gouvernement du maire[907] et le caractère inconstitutionnel d'un tel pouvoir[908]. Deux critiques principales d'inconstitutionnalité du texte furent soulevées par la doctrine, d'une part, l'article 54 alinéa 4 en habilitant le maire à prendre des ordonnances « ordinaires » sans garanties particulières rendrait possibles des ordonnances violant les libertés

---

administrative dans les matières de compétences des régions et provinces autonomes. Pour l'auteur, il résulte de ces éléments d'interprétation que la définition donnée de la *Sicurezza urbana* du décret ministériel du 5 août 2008 est nécessairement inconstitutionnelle.
Peuvent également être cités comme tentative de définition de la Sicurezza urbana l'article Pajno A., *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in Pajno, A. *La sicurezza urbana*. Maggioli Editore, 2010 ; Stradella E., *Il poteresindacale di ordinanza e l'amministrazione di emergenza*, in Panizza S. e R. Romboli (dir)., *Temi e questioni di attualità costituzionale*, Padova, Cedam, 2009, p. 73 ss. Giupponi T. , « *"Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale* », in *Le Regioni*, 1-2/2010, p. 49 ss.

903 **Traduction :** « *Egalement* ».

904 L'article 54 alinéa 4 du T.U.E.L. est, après la réforme de 2008, ainsi rédigé : 4. *« Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione ».*
**Traduction : «** Le maire comme officier de gouvernement, adopte par un acte motivé des mesures, également contingibles et urgentes dans le respect des principes généraux de l'ordre juridique, afin de prévenir et d'éliminer les graves dangers qui menacent l'incolumnità publicca et la sécurité publique. Les mesures prévues par le présent alinéa sont préventivement communiquées au préfet également aux fins de préparation de ses instruments retenus nécessaires à leur activation. »

905 Sur le passage des ordonnances extra ordinem aux ordonnances ex ordinem Voir Morrone A., « le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto » in Vignudelli (dir), *istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, 2009, p.179 et Caruso, C. « Da Nottingham a La Mancha: l'odissea dei sindaci nell'arcipelago dei diritti costituzionali », *Le Regioni*, n°. 1-2/2010.

906 Cassatella, A., « L'obbligo di motivazione delle "nuove" ordinanze a tutela della sicurezza urbana previste dall'art. 54, comma 4, del Testo unico degli enti locali: osservazioni critiche ». *Le Regioni*, n°. 1-2/2010

907 Sur l'imbrication des compétences du maire voir Cortese, F., « La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio? » *Le Regioni*, n°. 1-2/2010

908 Pour un horizon général de la constitutionalité de la réforme voir Caruso, C., « Da Nottingham a La Mancha: l'odissea dei sindaci nell'arcipelago dei diritti costituzionali ». *Le Regioni*, n°. 1-2/2010, Giupponi, T.,« "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale ». *Le Regioni*, n°. 1-2/2010, Bonetti, P. « Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive ». *Le regioni*, n°. 1-2.

individuelles[909], d'autre part le pouvoir ordinaire violerait l'architecture générale de la Constitution en offrant à une institution non collégiale un pouvoir normatif sans autre texte à valeur législative[910]. Fort critiqué par la doctrine, le pouvoir d'ordonnance ordinaire fut finalement déclaré inconstitutionnel en avril 2011 comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant.

Nous pouvons noter préalablement que suite à l'adoption de la loi 125/2008, il y a eu une véritable explosion d'ordonnances de maires adoptées sur la base de l'article 54 alinéa 4. L'ordonnance du maire officier du gouvernement faisant une entrée triomphante dans les instruments de la gestion urbaine et à fortiori de la mendicité. Ainsi entre août 2008 et mars 2009 l'ANCI a relevé 510 ordonnances[911] avec un pic en septembre 2008 avec plus de 200 ordonnances adoptées dans ce seul mois. Pour revenir au sujet qui nous occupe, durant cette période 8,4 % des ordonnances[912] étaient dirigées contre la mendicité. Toutefois très rapidement en 2009 mais surtout en 2010 l'usage des ordonnances article 54 alinéa 4 s'est écroulé comme le montre la figure produite par l'ANCI[913].

Le chiffre absolu des ordonnances adoptées s'est écroulé, mais également la proportion relative des ordonnances anti-mendicité. En 2010 elles concernaient moins de 2% du total des ordonnances[914]. C'est dans ce contexte d'un désaveu relatif de l'instrument juridique par les maires que la Cour constitutionnelle a, dans une affaire d'ordonnance anti-mendicité, jugé inconstitutionnel l'article 54 alinéa 4 du TUEL dans sa rédaction issue du décret loi 23 mai 2008 n.92 converti avec modification par la loi L. 125/2008 du 24 juillet 2008.

---

909 Sur les potentialités de violation des libertés individuelles voir Corvaja, F. « Esiste una libertà "innominata" da tutelare? Ordinanze sindacali "creative" e libertà individuale ». *Le Regioni*, n°. 1-2/2010 et Lorenzetti, A. « Le ordinanze sindacali e il principio di uguaglianza: quali garanzie? » *Le Regioni*, n°. 1-2/2010.

910 Sur la constitutionalité du pouvoir normatif du maire face à la répartition constitutionnelle des pouvoirs : Guazzarotti, A. « Le ordinanze dei Sindaci in materia di sicurezza urbana: quale ruolo assume la riserva di legge? » *Le Regioni*, n°. 1-2/2010.

911 ANCI - Cittalia, *Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana*, marzo 2009, p.11

912 Soit 43 ordonnances sur les 510 relevées par l'étude ANCI –Cittalia.

913 ANCI – *Cittalia, Per una città sicura*, février 2012, p. 26, reproduit en annexe 7.

914 ANCI – *Cittalia, Per una città sicura*, février 2012, p. 58

### c. Le *halte au feu* de la Cour constitutionnelle : la décision n 115/2011 du 4 avril 2011[915]

Par une ordonnance n° 91 du 19 novembre 2009, le maire de Selvazzano Dentro dans la province de Padoue a interdit la mendicité également simple sur l'ensemble du territoire de la commune pour une durée indéterminée. Le texte de l'ordonnance est un cas d'école d'une décision motivée de façon générique par des stéréotypes généraux sur la mendicité et adoptant une mesure trop large non urgente et non contingente.

Cette ordonnance fut attaquée pour excès de pouvoir par une association antiraciste devant le TAR Veneto[916]. Si l'ordonnance du maire ne visait pas la mendicité des Roms, le TAR Veneto va, pour retenir l'intérêt à agir de l'association de lutte contre la discrimination Racismo Stop, juger que l'ordonnance lèse particulièrement les Roms et qu'il s'agit donc d'une discrimination indirecte. On peut se demander pourquoi les Roms seraient particulièrement lésés par une ordonnance anti-mendicité, pour justifier sa décision le TAR Veneto retient que les Roms *« secondo l'id quod plerumque accidit, ricorrono con maggiore frequenza alla mendicità »*[917]. Derrière la formule latine se cache le recours au stéréotype historique : tout les *Zingari* sont mendiants et tous les mendiants sont *Zingari*.

La question de la légitimité constitutionnelle de l'article 54 alinéa 4 du T.U.E.L. tel que modifié après la loi du 24 juillet 2008 n°125 fut soulevée devant le TAR Veneto qui accueillit la question et suspendit l'ordonnance[918] du fait d'une potentielle violation des articles 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17 ,18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117, 118 de la Constitution quant à la possibilité consentie au maire, officier du gouvernement, d'adopter des mesures à contenu normatif et à durée indéterminée afin de prévenir et d'éliminer des risques de trouble à la sécurité urbaine également en dehors des cas contingents et urgents, notamment du fait de

---

[915] Cette décision a suscité de nombreux commentaires notamment du fait de son impact sur la notion de légalité substantielle, on peut citer entre autres : Carrer, M., « L'importanza della punteggiatura: note alla sentenza della Corte costituzionale sulle ordinanze dei sindaci ». *Quaderni costituzionali*, n°. 4/2011 ; Cerbo, P., « Principio di legalità e «nuove ed inedite» fattispecie di illecito create dai Sindaci ». *Le Regioni*, n°. 1-2/2012 ; Turazza M. « "Ordinanze ordinarie" dei sindaci e principio di legalità nella giurisprudenza costituzionale », *Questione Giustizia*, 1/2012, Guazzarotti A., « La Corte costituzionale pone fine alle ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana: un rigore foriero di futuri sviluppi? », *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XIII, 2/2011.

[916] Le recours de l'avocat Michele Dell'Agnese pour le compte de l'association Razzismo Stop est disponible sur le site de meltingpot.org accédé le 13 novembre 2012 à http://www.meltingpot.org/articolo15298.html.

[917] **Traduction** : « D'après *l'id quod plerumque accidit* (l'acceptation commune) recourent plus fréquement à la mendicité ».

[918] TAR Veneto, dans une décision sez. III, ordinanza 22 marzo 2010, n. 40, il est interessant de noter qu' à l'inverse le TAR Lombardia dans une décision du 6 avril 2010, n. 981 décide qu'il n'y a pas de doute quant à la constitutionnalité de l'article 54 alinéa 4.

l'insertion du terme *« anche »* avant l'expression « *contingibile e urgente* »[919], insertion qui aurait consenti au maire un pouvoir législatif en contradiction avec la norme constitutionnelle[920]..

La Cour constitutionnelle a accueilli la question préjudicielle et censuré partiellement l'article 54 alinéa 4 du TUEL dans une décision n° 115 du 04 avril 2011. Elle a observé que les limites posées à l'action administrative par la seule référence au « *principi generali dell'ordimento* » fixée pour les ordonnances urgentes et contingentes ne sauraient être suffisantes aux ordonnances ordinaires. En effet l'attribution au maire d'un pouvoir d'ordonnance ordinaire, même ne violant pas les lois et règlements est, en pratique, un pouvoir discrétionnaire avec comme seul limite une finalité générique de prévenir et éliminer les dangers qui menacent *l'incolumnità pubblica* et la *sicurezza urbana* et viole donc le principe de légalité formelle et substantielle auquel est soumis le pouvoir administratif. Le pouvoir du maire devrait être limité non seulement par la finalité de son ordonnance mais également en fonction du contenu et des modalités de l'ordonnance[921]. Il en résulte donc que ce pouvoir générique viole l'article 23 de la constitution[922] selon laquelle aucune obligation personnelle ou patrimoniale ne peut être imposée autrement que sur la base de la loi. L'article 23 de la Constitution, prévoit en effet une réserve de loi relative, ce qui signifie qu'est nécessaire un système de normes législatives qui précise les obligations de faire et de ne pas faire et qu'une simple prescription normative « *in bianco* » n'est pas suffisante[923].

La Cour a ensuite ajouté que la réglementation qui précise ce qui doit être entendu par « *incolumnità pubblicca* » et « *sicurezza urbana* » et la typologie des cas dans lesquels le

---

919 « *per avere previsto in capo al Sindaco, quale ufficiale di governo, mediante l'inserimento della congiunzione "anche" prima delle parole "contingibili ed urgenti", un potere normativo vasto ed indeterminato, privo di elementi idonei a delimitarne la discrezionalità, solo finalisticamente orientato ... alla eliminazione e semplice prevenzione di pericoli che minacciano, oltre che l'incolumità pubblica, anche la sicurezza urbana*".
**Traduction :** « Pour avoir prévu au bénéfice du maire, comme officier de gouvernement, à travers l'insertion de la conjonction « aussi » avant les paroles « contingentes et urgentes », un pouvoir normatif, vaste et indéterminé, privé d'élément capable de limiter la discrétionnalité, uniquement orienté par une finalité … d'élimination et de simple prévention des dangers qui menacent, outre *l'incolumnità pubblica*, également la sécurité urbaine »

920 *« la disposizione censurata avrebbe disegnata una vera e propria fonte normativa, libera nel contenuto ed equiparata alla legge, cosi violando tutte le regole costituzionali che riservano alle assemblee legislative il compito di emanare atti aventi forza e valore di legge (artt 23 e 97, nonché art 70, 76, 77 e 117 Cost .) »*
**Traduction :** La disposition censurée aurait créé une véritable source normative, libre dans son contenu et égale à la loi, ainsi violant les règles constitutionnelles qui réservent aux assemblées législatives le but d'émettre des actes ayant force et valeur de loi (art 23 et 97, ainsi que 70,76,77 et 116 Cost).

921 Point 4 des considérants de droit de la décision n. 115/2011.

922 L'article 23 de la Constitution italienne dispose que « *Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla* legge. »
**Traduction :** Nulle prestation personnelle ou patrimoniale ne peut être imposée, si ce n'est conformément à la loi.

923 Point 5 des considérants de droit de la décision n. 115/2011.

maire peut adopter les ordonnances est contenue dans une norme à valeur réglementaire, le décret ministériel du 5 aout 2008, et non pas à valeur législative et ne saurait donc sauver le texte de son inconstitutionnalité au regard de l'article 23 de la Constitution car ne permet pas de circonscrire le vice d'offrir une trop grande discrétionnalité à l'administration dans ces rapports avec les citoyens sans « *vizio logico di autoreferenzialità* »[924].

La décision établit en plus que le texte viole l'article 97 premier alinéa de la Constitution[925], en effet l'impartialité de l'administration publique n'est pas garantie ab initio car le texte de loi ne détermine pas les formes et le contenu du pouvoir d'ordonnance[926]. Enfin pour la Cour le fait que des comportements pourraient être retenus licites ou illicites en fonction du territoire, détermine donc une lésion potentielle de l'égalité entre les citoyens par les ordonnances des maires. En comprenant cette potentialité l'article 54 alinéa 4 TUEL viole l'article 3[927] de la Constitution[928]. Sur ce dernier point la Cour a pris en compte la réalité des ordonnances adoptées par les maires sous l'empire de l'article 54 alinéa 4, et que ces ordonnances contiennent de véritables disparités de traitement des citoyens, ayant un effet sur leur sphère générale de liberté car elles traitent en pratique de sujets nouveaux, inédits et librement choisis par les maires[929].

---

924 Point 6 des considérants de droit de la décision n. 115/2011.

925 L'article 97 de la Constitution italienne dispose que *« I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*
*Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.*
*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge ».*
**Traduction : «** Les services publics sont organisés suivant les dispositions de la loi, de manière à assurer le bon fonctionnement et l'impartialité de l'administration.
L'organisation des services détermine la compétence, les attributions et les responsabilités propres des fonctionnaires.
L'accès aux emplois des administrations publiques a lieu par concours, hormis dans les cas fixés par la loi ».

926 Point 7 des considérants de droit de la décision n. 115/2011.

927 L'article 3 de la Constitution italienne dispose que *« Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*
*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».*
**Traduction : «** Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales.
Il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays. »

928 Point 8 des considérants de droit de la décision n. 115/2011.

929 *« non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci* »
**Traduction :** Il ne s'agit pas, dans de tels cas, d'adaptation et de modulation des préceptes législatifs généraux en vue de concrètes situations locales, mais de vraies et réelles disparités de traitement entre les

La Cour constitutionnelle a censuré partiellement le texte de l'article 54 alinéa 4 du TUEL en ce qu'elle comprenait un pouvoir d'ordonnance ordinaire. Pour ce faire elle a simplement déclaré l'illégitimité constitutionnelle de la simple expression *« anche* » dans le texte, sauvant les ordonnances urgentes et contingentes fussent-elles fondées sur des motifs de *Sicurezza urbana.*

Le ministre de l'Intérieur va résumer la décision à un simple problème de source du droit[930], *«Ritengo che la bocciatura del potere di ordinanza dei sindaci da parte della Corte costituzionale sia stato un errore. Si tratta di un fatto formale: ci vuole una legge e non un decreto amministrativo e noi rimedieremo per ripristinare questa norma importante»*[931] ; il nous semble au contraire que cette décision a un sens éminemment politique en ce qu'elle remet en cause la relation entre projet fédéraliste et efficacité sécuritaire qui est au cœur du discours de la Ligue du nord[932]. En effet il y avait dans les décisions d'ordonnances des maires leghistes du nord du pays[933] la volonté d'affirmer un pouvoir local, même via la fiction du maire officier du gouvernement. Les Roms et la mendicité étaient un excellent moyen de gagner le consensus électoral via les représentations dominantes en matière de sécurité dans la cité[934] dans le but d'asseoir un nouvel équilibre des pouvoirs. A l'inverse de ce mouvement, la

---

citoyens, qui incident sur leur sphère générale de liberté, et qui peuvent consister dans des faits nouveaux et inédits, librement configurables par les maires.

930 « Sicurezza, no Consulta a poteri sindaci su prostituzione e accattonaggio », *Il Messaggero*, 7 avril 2011.

931 **Traduction :** « Je retiens que le rejet du pouvoir d'ordonnance des maires de la part de la cour constitutionnelle fut une erreur. Il s'agit d'un fait formel : on veut une loi et pas un décret administratif et nous remédierons pour restaurer cette norme importante »

932 Le maire de Varese, de la Ligue du nord a ainsi dénoncé un décision anti-fédéraliste, allant contre la volonté de changement du pays, « Sicurezza, no Consulta a poteri sindaci su prostituzione e accattonaggio », *précité.*

933 L'étude ANCI –cittalia, *Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana*, marzo 2009, p.13, montre que 66,7% des ordonnances adoptées en 2008 le furent dans le nord du pays.

934 Cisterna A., *Un giro di vite con troppi protagonisti*, in Guida agli enti locali, Il Sole-24 Ore, 49/2008, p. 29, qui affirme que « *Di per sé, la...fluttuazione dell'ordinamento giuridico dalla nozione di "pubblica sicurezza" (T.U.733/1931) a quella di "ordine pubblico", con il temporaneo approdo alla nuova emergenza rappresentata dalla sicurezza urbana, dovrebbe indurre a cautela. In filigrana si intravede, infatti, uno dei problemi più controversi della tardo-modernità, ossia il rapporto che intercorre tra minacce alla sicurezza e politiche di protezione....In poche nazioni al mondo, come in Italia, la morfologia delle città reca il segno evidente della transizione dei centri urbani da luogo privilegiato della sicurezza pubblica (le mura, i bastioni, le torri medievali) a simbolo della modernità del XX secolo, in cui gli agglomerati urbani dismettono la propria vocazione difensiva, per divenire spazi privilegiati della vita sociale ed economica. L'insicurezza urbana svolge, quindi, un ruolo probabilmente epocale nella percezione della funzione protettiva dello Stato. Se la minaccia non è fuori dalle mura, ma dentro il perimetro di difesa e si annida tra coloro che coabitano le città, è evidente che la domanda di sicurezza cresce in modo esponenziale"; così "videosorveglianza, dilatazione dei casi di legittima difesa, presenza delle forze armate nei centri urbani sono soltanto le componenti di uno strumentario ancora incerto e incompleto con cui la politica intende governare l'ordine pubblico e rassicurare i cittadini* ».
**Traduction :** En elle même la … fluctuation dans l'ordre juridique de la notion de « pubblica sicurezza » (T.U.733/1931) à celle d' « ordine pubblico », avec le temporaire point d'abordage de la nouvelle urgence représentée par la sécurité urbaine, devrait induire de la circonspection. En filigrane s'entrevoit un des problèmes

décision de la Cour constitutionnelle est remarquable en ce qu'elle réaffirmer le prima de la loi et l'unité de l'action en matière sécuritaire. Cette décision de la Cour constitutionnelle a marqué l'espace médiatique et symbolique comme étant un coup d'arrêt aux dérives locales des « maires shérif », mais en pratique ne fait pas totalement disparaître les interdictions municipales de mendier, qui peuvent toujours être adoptées par les conseils municipaux[935] notamment via les règlements de police urbaine[936].

---

les plus controversés de la modernité tardive, soit le rapport qui existe entre menace à la sécurité publique et politique de protection… Dans peu de nations au monde, comme en Italie, la morphologie de la cité apporte le signe évident de la transition des centres urbains de lieu privilégié de la sécurité publique (les murs, les bastions, les tours médiévales) à un symbole de la modernité du XXème siècle, dans lequel les agglomérations urbaines se démettent de leur vocation défensive, pour devenir des lieux privilégiés de la vie économique et sociale. L'insécurité urbaine joue, donc, un rôle probablement époqual dans la perception de la fonction protectrice de l'État. Si la menace n'est pas en dehors des murs, mais à l'intérieur le paramètre de défense et se niche entre ceux qui cohabitent la cité, il est évident que la demande de sécurité augmente de façon exponentielle ; ainsi la vidéosurveillance, la dilatation des cas de légitime défense, la présence des forces armées dans les centre urbains sont seulement les composants d'un instrument encore incertain et incomplet avec lequel le politique entend gouverner l' « ordine pubblico » et rassurer les citoyens. »

[935] Sur les rapports entre ordonnances du maire et décisions du conseil municipal après la décision 115/2011 voir : Guazzarotti A., « La Corte costituzionale pone fine alle ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana: un rigore foriero di futuri sviluppi? », *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XIII, 2/2011.

[936] Ainsi le commandant de la police locale de Mantova déclarait le 20 mars 2012 que le conseil municipal allait introduire l'interdiction contenue dans l'ordonnance anti-mendicité adoptée l'année précédente par le maire dans le rêglement de police urbaine comme l'avaient fait d'autres communes : *« Il nostro regolamento - ricorda Perantoni parlando degli articoli anti-accattonaggio - ha passato il vaglio del Tar e, quindi, è pienamente applicabile. Abbiamo ritenuto di inserirvi la nostra ordinanza, come hanno fatto altri Comuni, dopo che la Corte Costituzionale aveva ritenuto che un sindaco, in materia di sicurezza urbana, possa emettere ordinanze contingibili e urgenti valide solo per un tempo predeterminato. Adesso, invece, la norma sull'accattonaggio molesto, come le altre introdotte, entra in un regolamento che, quando sarà approvato nella sua versione definitiva, sarà fatto rispettare da tutte le forze dell'ordine sull'intero territorio comunale ». «* Prostituzione, accattonaggio e droga, norme più severe », site officiel de la commune de Mantoue accédé le 13 novembre 2012 à http://www.cittadimantova.it/it/doc-s-11-2676-1-prostituzione,_accattonaggio_e_droga,_norme_pi%C3%B9_severe.aspx

**Traduction :** Notre règlement – rappelle Perantoni en parlant des articles anti-mendicité- a passé la validation du TAR et est donc pleinement applicable. Nous avons retenu d'insérer notre ordonnance, comme l'ont fait d'autres communes, après que la Cour Constitutionnelle avait retenu qu'un maire, en matière de sécurité urbaine pouvait émettre des ordonnances contingentes et urgentes valide seulement pour un temps déterminé. Maintenant, à l'inverse, la norme sur la mendicité abusive, comme les autres introduites, entre dans un règlement qui, quand il sera approuvé dans sa version définitive, sera fait respecter par toutes les forces de l'ordre sur tout le territoire communal

### 3. Le contenu substantiel des décisions communales anti-mendicité

Tant en France qu'en Italie, les décisions municipales anti-mendicité prennent des formes multiples, tant au regard de leurs motivations que des comportements visés. La motivation la plus évidente est la menace pesant sur la sécurité[937]. Les maires mettent en avant l'agressivité des mendiants, leur consommation d'alcool, la présence de chiens[938], la mendicité est également visée comme faisant diversion dans le but de commettre d'autres délits comme le vol de portefeuilles[939]. Les problèmes de sécurité peuvent naître de l'interaction avec les quidams, le sentiment de crainte et l'exaspération des habitants pouvant emporter des débordements[940]. Plus que la sécurité elle-même la mendicité peut entrainer une « *perte progressive de la sensation de sécurité individuelle* »[941]. Est également évoqué le lien entre la mendicité et le crime organisé, ainsi l'exploitation illégale des mineurs, des handicapés, et des personnes âgées[942] mais également celle des animaux.[943]

L'arrêté anti-mendicité adopté par le maire de Boulogne le 29 mars 2007 contre les mendiants Roms / Roumains présents dans sa ville est justifié par la lutte contre les trafics d'humain et l'exploitation de la mendicité puisqu'il déclara : « *Le constat fut le suivant : les familles n'étaient jamais les mêmes. Je découvrais, avec stupéfaction que les anciens abattoirs étaient devenus un lieu de transit, et que, en tout état de cause, les mêmes familles ne restaient que quelques jours dans ce lieu. J'ai aussi constaté que des voitures venaient régulièrement déposer ces personnes (différentes chaque jour), et qu'elles venaient les rechercher le soir, ainsi que l'argent collecté par la mendicité (mendicité parfois offensive vis-à-vis des passants). De plus, je fus informé que, régulièrement, des mandats étaient envoyés de Boulogne-sur-Mer vers la Roumanie, sans pour autant apporter un bénéfice aux Roms présents sur ma commune.(…) C'est face à ce constat que j'ai pris la décision de ne plus cautionner cette pratique douteuse, voire mafieuse, qui n'enrichit que quelques patentés au détriment des populations démunies. C'est donc en mon âme et conscience que j'ai fait*

---

937 Rossi, S. « Note a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicità ». *Le Regioni*, n°. 1-2/2010 p. 286.

938 Arrêté Municipaux de Sète du 21 juin 1996, de Bagnère de bigorre, Du 7 mai 1996, de Gap du 8 aout 1997

939 Ordonnance du maire de Milan du 04 novembre 2008.

940 Arrêté municipaux de la Rochelle du 8 Aout 1995, de Toulon du 28 Août 1995

941 Ordonnance du maire de Florence du 26/11/2009

942 Ordonnance du maire de Milan du 04 novembre 2008.

943 Ordonnance du maire de Rome du 21 juillet 1997

*prendre un arrêté d'interdiction de mendicité sur ma commune* »[944]. Toutefois, formellement, le maire préfère motiver son arrêté sur le risque du trouble au bon ordre, à la tranquillité publique et au caractère touristique de la commune.

Politiquement justifié par le préjudice que risquait de faire peser la mendicité Roms / Roumains[945] sur le commerce d'articles de piété[946], l'arrêté du maire de Lourdes du 9 juin 2009 est motivé dans son dispositif par les difficultés de circulation piétonne que posent la présence des mendiants et interdit donc « *toutes occupations abusives et prolongées des rues, accompagnées ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des personnes et notamment celles qui sont appareillées et dont le handicap nécessite une aide technique et humaine, ou bien de porter atteinte à la tranquillité et au bon ordre publics* ». Pour le maire, les difficultés de circulation sont réelles puisque l'année précédente la mairie avait été condamnée suite à un pelerin qui avait trébuché sur un mendiant[947], ceci souligne le caractère très conjoncturel des arrêtés et ordonnances. Ainsi, en août 2008, à Florence, une dame âgée et malvoyante trébuche sur un mendiant à genoux, prévenue par courrier de la mésaventure, la commune[948] prend une décision réglementaire générale, « ad personam » et introduit une interdiction à l'article 15 de son règlement de police urbaine de se coucher sur le trottoir. Les mendiants pratiquant ce type de mendicité sont tout au plus trois ou quatre en 2008. La commune réglemente donc contre la pratique de quelques personnes suite à une plainte ; il est difficile dans un tel contexte de soutenir le caractère général et impersonnel de la norme. La gène à la circulation est une motivation souvent invoquée : les mendiants risquent par leur présence de causer des accidents[949] et sont donc une menace à la sécurité, mais ils sont aussi plus largement une gène à liberté de circulation[950]. La gêne à la circulation peut être à la circulation piétonne[951] ou automobile. Dans ce dernier cas, sont visées les pratiques de quête auprès des automobilistes aux intersections et feux rouges. Les ordonnances peuvent d'ailleurs dans ce cas viser la vente

---

944 C'est ainsi que F. Cuilliver justifiait sa décision sur son blog de député sur le site du journal Libération accédé le 02 février 2010 à http://auxmarchesdupalaisbourbon.blogs.liberation.fr/2008/2007/06/50_000_exemplai.html

945 Les Roumains sont spécifiquement visés dans différents articles de presse, et la mairie a décidé de faire éditer en roumain une notice expliquant l'interdiction qui devait être distribuée préventivement aux mendiants par la police municipale.

946 « Lourdes. La mendicité au coeur du débat » La dépêche édition Hautes-Pyrénées 10 juin 2009.

947 Conférence de presse du 12 Juin 2009 en mairie de Lourdes.

948 « La stretta di Firenze, vietato mendicare sdraiati per terra » *La Repubblica*, 02 avril 2008

949 Arrété municipal de Gap du 8 Aout 1997 et en Italie ordonnance du maire de Milan du 04 novembre 2008.

950 Arrété municipal de Béziers du 14 juin 1996, d'Auxerre du 20 Juin 1994

951 Ordonnance du maire de Florence du 26/11/2009

de babioles ou le lavage de pare-brise[952]. En France la protection de la liberté de circulation ne fait pas partie de la trilogie municipale que doit protéger le premier édile. Toutefois les communes soulignent qu'il appartient *« à l'autorité municipale (...) d'assurer la sureté et la commodité du passage sur les voies publique »*[953]. Diane Roman note ironiquement que la référence à une telle prérogative est l'article L2212-2-1° du code général des collectivités territoriales, concernant l'enlèvement des encombrants[954].

La tranquillité publique est une justification omniprésente : *« il appartient à l'autorité municipale de garantir la quiétude des personnes fréquentant les parcs et jardins ainsi que des chalands »*.[955]. On se soucie également de la tranquillité des clients des bars et restaurants, gênés par les musiciens de rue[956]. Cette idée de la sérénité des administrés est largement diffuse[957]. Proche mais toujours douteux au regard des fondements légaux, de la moralité publique[958] que mettrait à mal « l*e vagabondage, le colportage et le stationnement de groupes dont le comportement serait outrageant aux bonnes moeurs*[959]. La commune de Tarbes précise que les mendiants « *ont une tenue contrevenant aux bonnes moeurs et aux règles élémentaires de la bienséance* »[960]. Les maires italiens font référence à la mendicité importune (molesto), que l'on peut rattacher à la tranquillité publique, la mendicité étant « *importune, quand la requête est insistante et la modalité irritante*[961] ».

Un dernier souci municipal est le décorum urbain. Il s'agit du souci de préserver une image touristique positive à Cannes[962], « des lieux agréables et animés » à Millau[963], à Florence, « *il faut lutter contre la progressive décrépitude du décor urbain* », particulièrement lorsque le mendiant est handicapé ou prend la position de « *la carapace de la tortue* ». Pour Chapus[964], la notion d'esthétique est une composante jurisprudentielle de l'ordre public. Il est en effet du pouvoir des maires de préserver des zones particulièrement dignes d'intérêt (art L 2213-4 alinéa 2) et par conséquent ceci peuvent limiter voire interdire la mendicité dans ces zones.

---

952 Ordonnance du maire de Rome du 20 octobre 2009
953 Arrété municipal de Carpentras du 23 mai 1997
954 Roman, D., précité, p.161.
955 Arrété municipal de Carpentas du 23 mai 1997
956 Ordonnance du maire de Florence du 26/11/2009
957 Arrête municipaux de Cannes du 30 septembre 1993, de Pau du 29 mai 1997, d'Avignon du 29 mai 1997, de Tarbes du 14 septembre 1995.
958 J-P Taugourdeau, *La moralité publique et la police administrative*, thèse Poitiers, 1964
959 Arrêté municipal de Bézier du 14 juin 1996
960 Arrêté municipal de Tarbes du 14 septembre 1995
961 Ordonnance du maire de Milan du 04 novembre 2008.
962 Arrêté municipal de Cannes du 30 septembre 1993
963 Arrêté municipal de Millau du 25 juin 1996
964 Chapus R. Droit administratif général « Précis Domat », Paris, Éditions Montchrestien 2001.

Les motivations d'interdire la mendicité sont multiples, le sont également les comportements interdits. Paradoxalement, ces décisions sont rarement rédigées sous la forme d'une interdiction simple de la mendicité sur le territoire de la commune. Le territoire visé est soit celui de l'ensemble de la commune, ou bien d'une partie de la commune, comme le centre historique. La mendicité peut également être interdite dans certain lieux comme le parvis des églises, les cimetières, devant les bars et restaurants. L'ordonnance du maire de Venise liste ainsi les lieux ou la mendicité est interdite, arrivant à quelques 80% du territoire communal. La mendicité simple peut être interdite[965], ou seulement la mendicité importune[966]. Parfois certaines manières de mendier sont spécifiquement interdites comme laver les pare-brises vendre des babioles aux intersections, jouer de la musique dans la rue, prendre la position de la tortue dans la rue, mendier déguisé en mime, mendier en montrant des handicapés, avec un enfant dans les bras, avec un chiot, avec un molosse...

## **C.-** La repénalisation des activités de mendicité

En France, la repénalisation (partielle) de la mendicité est décidée en 2002 et est en lien direct avec l'immigration des Roms / Roumains (1). L'Italie ne connaîtra pas un tel phénomène ; toutefois, un renforcement préexistant du délit de mendicité avec enfant advient en 2009 dans un mouvement plus large de redéfinition de l'esclavage moderne et suite à une affaire de mendicité Rom (2).

### 1. Le retour de la mendicité dans le débat pénal français.

Les arrêtés anti-mendicité français vont connaître un développement important durant l'été 2002[967]. Le législateur a alors préféré faire rentrer dans le champ du droit pénal, un « problème » traité par des interdictions administratives locales. Pour Hervé Rihal, il s'agit d'une constante idéologique du législateur de 2002-2003, dépassant la simple question de la

965 Ordonnance du maire de Venise du 22 juillet 2008
966 Ordonnance du maire de Florence du 26/11/2009
967 Rullac S., *Le péril SDF. Assister et punir* cit p.71

mendicité[968]. Si nous rejoignons la thèse de Rihal de la lutte de compétence (entre droit public et droit pénal, interdiction locale et générale), nous devons constater que le gouvernement avait également en 2002, suite à la libéralisation de la circulation Schengen, un agenda « tsigane » le poussant à créer une réponse nationale à la mendicité. Ayant gagné les élections présidentielles et législatives de 2002 sur le thème de l'insécurité, la droite propose de durcir l'appareil législatif contre les « nouvelles criminalités ». La particularité de la méthode législative de Nicolas Sarkozy apparaît pour la première fois. Sa communication politique fondée sur l'idée de pragmatisme, va influencer sa politique législative en matière pénale. Au courant de l'été 2002, le gouvernement fait voter la loi d'orientation et programmation pour la sécurité intérieure n°2002-1094 du 29 août 2002. Le 30 juillet 2002 au cours de la discussion de cette loi, le ministre de l'Intérieur déclare : « Dans ces phénomènes nouveaux, j'inclus les réseaux mafieux, qui exploitent la mendicité des plus pauvres ou des plus affligés en les faisant venir dans notre pays. Tel a été l'objet de la réunion de travail que j'ai tenue pas plus tard qu'hier avec le ministre de l'Intérieur roumain. (...). J'ajoute que, s'agissant du phénomène si préoccupant des mineurs livrés à la mendicité et à la prostitution, il faut un accord entre nos deux gouvernements pour que l'effort de réinsertion en France soit poursuivi en Roumanie et pour que les jeunes interpellés en France puissent, après leur renvoi en Roumanie, être réinsérés dans des familles d'accueil prévues à cet effet ». Au cours de l'été 2002, plusieurs articles dénoncent les réseaux mafieux de contrôle de la mendicité à l'Ouest[969]. En octobre, le ministre de l'Intérieur dépose au Sénat un projet de loi « loi de sécurité intérieure » apportant diverses modifications au code pénal[970]. Ce texte tente de créer une réponse pénale spécifique pour chaque type de comportement déviant : on propose donc de répondre entre autres comportements[971] aux nouvelles formes de mendicité. Dix ans après avoir été abolie en raison de son caractère archaïque, la mendicité revient comme une « une nouvelle criminalité », un problème public moderne. Le projet se propose de répondre à deux phénomènes sociologiques réels ou supposés de mendicité. D'une part, le gouvernement souhaite

---

968 Rihal H., « quand le droit pénal l'emporte sur le droit public l'exemple de la mendicité agressive » Revue de droit public n°2-2003 pp. 371-374.

969 « IMMIGRATION Huit individus placés en détention dans le cadre d'enquêtes menées à Nice, Lyon et Grenoble. Deux réseaux de mendiants roumains démantelés », *Le Figaro*, 01 juillet 2002 ; « A la veille de leur départ pour la Roumanie, "La Croix" a rencontré les Roumains handicapés, qui mendiaient dans les rues de Lyon », *La Croix* , 9 juillet 2002 . ; « Les Tsiganes handicapés, de la Roumanie à l'Europe des riches » (dossier), *Le Monde*, 13 juillet ; « Les handicapés contraints à la mendicité », *Le Parisien*, 26 aout 2002 ; « Deux Roumaines condamnées pour incitation à la mendicité », *Le Parisien*, 13 septembre 2002.

970 Texte n 30 (2002-2003) de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, déposé au Sénat le 23 octobre 2002

971 Du vol et trafic de téléphones portables au vol de voitures, à l'usage et à la détention d'armes, au trafic de drogue de synthèse à la violence routière, à la délinquance des mineurs à la violence et à l'absentéisme scolaire, à la violence sur les force de police au développement du proxénitisme au raccolage, à l'occupation de la propriété d'autrui par les gens du voyage, aux nuisances des raves parties, aux regroupements de jeunes dans les hall d'immeubles...

combattre les « jeunes en errance » se regroupant dans les centres villes, faisant la manche agressivement, souvent accompagnés de chiens, et propose un nouveau délit de « mendicité agressive » qui se transforme en « demande de fonds sous contrainte » (a). D'autre part, le gouvernement veut freiner le développement de la mendicité « tsigane » et va pour ce faire créer plusieurs nouveaux délits : l'exploitation de la mendicité (b), la mendicité avec enfant en bas âge (c).

### a. La demande de fonds sous contrainte

Il ressort des discussions parlementaires que la « mendicité agressive » transformée en demande de fonds sous contrainte soit plutôt une réponse aux arrêtés municipaux estivaux dirigés contre les « jeunes en errances », que contre les formes de mendicité pratiquées par les Roms / Roumains. Une certaine confusion a pu être entretenue : ainsi Nicolas Sarkozy en visite à Bucarest estime à « *quelques milliers de personnes les Roumains impliqués dans la prostitution des mineurs, la mendicité agressive et l'immigration illégal* »[972]. Le legislateur adopte un article 312-12-1 du code pénal qui dispose que « *Le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 Euros d'amende* ». Le débat parlementaire qui fut âpre sur cet article montre une fracture idéologique entre la gauche refusant de « stigmatiser la pauvreté » quitte à argumenter que le délit d'extorsion de fonds puni de 7 ans de prison existe déjà et la droite voulant faire passer cet article pour envoyer un message symbolique à la société française. La grande subjectivité contenue dans « l'agressivité » de la demande a toutefois rendu cet article techniquement inapplicable. Il y a peu d'incrimination sur le fondement de l'article 312-12-1. Selon le pôle « Etudes et Evaluation » du ministère de la Justice « *22 condamnations ont été prononcées entre 2003 et 2004 du chef de sollicitation de fonds sur la voie publique en réunion et de manière agressive ou sous la menace d'un animal dangereux.* »[973] Nous avons relevé une interpellation de Roms /Roumains pour « mendicité agressive » (en lavant des pare-brises)[974]. Toutefois, cette « mendicité agressive » des Roms /Roumains à défaut d'aboutir à des condamnations pénales sert de justification politique aux évacuations de terrains et aux éloignements du territoire, décidés par le ministre de l'Intérieur[975].

---

972 « Un axe Paris-Bucarest contre l'exploitation de la détresse », *Libération*, 30 juillet 2002.

973 Cité par Rullac S., *Le péril SDF. Assister et punir* p.96.

974 « Mendicité agressive : Des Roumains interpellés », *Le bien public*, 31 juillet 2003

975 « Immigration. La pression sur les Roms vivant en France s'intensifie », La Croix, 28 mai 2003.

### b. L'exploitation de la mendicité

Dans le discours médiatique[976], la mendicité mafieuse, organisée est un fait roumain, (parfois tsigane). Le fait mafieux est présenté comme l'explication évidente de la présence de mendiants de nationalité roumaine. Le point d'achoppement vient de ce que ces mendiants sont intégrés dans un système social, ce qui choque par rapport aux représentations de la solitude des SDF. Dès lors, toute organisation économique de groupe autour d'une activité de mendicité est assimilée à un réseau mafieux, même s'il s'agit d'organisation familiale. Cette représentation va influencer le travail législatif[977]. La mendicité est vécue comme une pratique à la limite de la légalité, une tolérance, et de ce fait ne peut souffrir d'une structuration économique. Le texte de la loi de sécurité intérieure du 18 mars 2003[978] va donc viser prioritairement à son article 64 l'organisation et donc l'exploitation de la mendicité. Cette loi introduit un article L. 225-12-5 du code pénal et dispose que « *l'exploitation de la mendicité est le fait par quiconque de quelque manière que ce soit :*

1° D'organiser la mendicité d'autrui en vue d'en tirer profit ;

2° De tirer profit de la mendicité d'autrui, d'en partager les bénéfices ou de recevoir des subsides d'une personne se livrant habituellement à la mendicité ;

3° D'embaucher, d'entraîner ou de détourner une personne en vue de la livrer à la mendicité, ou d'exercer sur elle une pression pour qu'elle mendie ou continue de le faire ;

4° D'embaucher, d'entraîner ou de détourner à des fins d'enrichissement personnel une personne en vue de la livrer à l'exercice d'un service moyennant un don sur la voie publique.

Est assimilé à l'exploitation de la mendicité le fait de ne pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie tout en exerçant une influence de fait, permanente ou non, sur une ou plusieurs personnes se livrant à la mendicité ou en étant en relation habituelle avec cette ou ces dernières.

L'exploitation de la mendicité est punie de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 45 000 Euros.

---

976 Damiens C., « Sarkozy, les médias et l'invention de la "mafia roumaine" », *Le Courrier des Balkans*, avril 2005.

977 Patrick Devedjian, interrogé à l'Assemblée Nationale en décembre 2003 sur la situation des Roumains vivant à Palaisau, répond : soit ces étrangers sont en situation régulière mais se livrent à l'exploitation de la mendicité qui est un trouble à l'ordre public soit ils sont en situation irrégulière. Accédé le 25 janvier 2010 à http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2003-2004/20040082.asp

978 Loi de sécurité intérieure n° 2003-239 du 18 mars 2003 JORF n°66 du 19 mars 2003 page 4761.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 mars 2003[979], pose une réserve d'interprétation à ces dispositions en réaffirmant que le principe général du droit pénal énoncé à l'article 121-3 du code pénal « Il n'y a point de délit sans intention de le commettre », s'applique au délit d'exploitation de la mendicité. Le Conseil constitutionnel réaffirme ici les droits de la défense comme un principe général du droit ayant valeur constitutionelle et que le respect du principe d'intentionnalité fait partie des droit de la défense en matière pénale. Le caractère intentionnel de l'exploitation de la mendicité doit donc être démontré, et ne saurait résulter d'un simple état de fait.

Critiquée comme une pénalisation inique de la pauvreté[980], cette législation n'a été que très peu appliquée : aucune condamnation n'apparaît dans les annuaires statistiques de la justice[981], la presse donne en 2003 et 2004 quelques exemples d'incriminations[982], suivies de condamnations ou de non-lieux comme dans le cas du « démantèlement du réseau de mendicité » de Saint-Michel-Sur-Orge[983]. À partir de 2005, la question disparaît de la presse. En privilégiant une approche pyramidale de la domination économique, la modélisation du délit d'exploitation de la mendicité comme instrument pénal permettant de réduire les phénomènes de mendicité Rom démontre une mauvaise connaissance des systèmes économiques. Tout d'abord l'existence d'une solidarité ne démontre pas nécessairement une organisation de type mafieuse. Les Roms / Roumains de Saint-Michel-sur-Orge arrêtés durant l'été 2003 pour exploitation de la mendicité sont relaxés, malgré une enquête ayant mobilisé d'importants moyens. Le réseau organisé s'avère inexistant et le procureur de la République Hubert Dujardin en charge du dossier se dit « scandalisé par l'utilisation de moyens adaptés au grand banditisme pour une situation qui relève tout juste de la petite délinquance ». En effet, pour le procureur, les Roumains se livraient surtout « à une mendicité de subsistance (...)

---

979 Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 Recueil, p. 211, commentaires : Schoettl, J-E., La "loi pour la sécurité intérieure" devant le Conseil Constitutionnel, LPA 28 mars 2003, pp. 4 -26., Aubin, E., La loi sur la sécurité intérieure, la liberté d'aller et venir et les limites du contrôle de constitutionnalité, RDP 2003, pp . 375 - 378. Mathieu, B. & Verpeaux, M., Décision n°3003-467DC du 13 mars 2003 : loi pour la sécurité intérieure, LPA 18 septembre 2003, pp. 6 - 13.

980 Firchow T. et Devos A. « La criminalisation dérivée de la mendicité, une politique criminelle de légitimation de la sécurité intérieure », in Thomas D., (dir), *Le nouveau code pénale dix ans après*. A PEDONE Paris 2005.

981 Voir annuaire statistique de la justice 2004-2005 ; 2007 ; 2008 ; 2009-2010 pour les condamnations jusqu'en 2008 et l'article « Les condamnations en 2009 » publié par le ministère de la justice accédé le 20 mars 2011 à http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/etudes-statistiques-10058/les-condamnations-en-2009-21869.html

982 « Mendicité », *Le Télégrame* 15 juin 2003 , « Incitation de mineure à la mendicité : un Roumain poursuivi et relaxé » *Le Progrès*, 5 avril 2003, « Interpellés pour mendicité » La Nouvelle République du Centre-Ouest MAINE-ET-LOIRE, 20 septembre 2003 ; « Un couple de Roumains jugé lundi en comparution immédiate : Exploitation de la mendicité : huit mois ferme » *La Voix du Nord* , 10 mars 2004

983 « Un réseau de mendicité organisée démantelé » *Le Parisien ESSONNE*, 22 août 2003 ; « Roumains : Fiasco judiciaire pour l'opération antimendicité » *Le Parisien*, 22 décembre 200 3.

Quelques pièces, un peu de musique : chaque personne ramenait 10 à 15 € par jour. Ça ne va pas très loin ». En effet, la mendicité n'est généralement pas le fait d'un réseau mais un revenu d'appoint dans une économie domestique, la circulation de l'argent sera alors fondue dans le revenu de la famille dont le mendiant bénéficie également. Cette économie domestique est difficilement qualifiable d'« exploitation de la mendicité ».

Les cas de domination et d'exploitation économique existent. Toutefois, le délit créé par la loi de 2003 ne semble pas à même de réprimer le type de domination que nous retrouvons chez certains groupes Roms / Roumains. En effet, les différents auteurs ayant travaillé sur la question des réseaux de criminalité en général et de mendicité en particulier des Roms migrants en provenance de Roumanie montrent que la domination et l'exploitation économique découlent d'emprunts usuriers (la kamata)[984] contractés en Roumanie ou au cours de la migration mais sans contrôle direct de l'activité économique pratiquée pour rembourser l'emprunt. Le lien de subordination ainsi que l'intention du Kamatar (usurier) seront difficiles à démontrer en cas de poursuite pour « exploitation de mendicité ».

Les médias avaient mis l'accent au cours de l'été 2002 sur l'exploitation de personnes en situation de faiblesse : handicapés, mineurs, [985] et sur le caractère organisé, pyramidal de cette exploitation[986] qui est faite par des réseaux transnationaux. Le législateur va donc prévoir des circonstances aggravantes dans ces cas. L'article 225-12-6 du code pénal dispose : « L'exploitation de la mendicité est punie de cinq ans et d'une amende de 75 000 euros lorsqu'elle est commise :

*1° A l'égard d'un mineur*

*2° A l'égard d'une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur ;*

*3° A l'égard de plusieurs personnes ;*

---

984 Peyrout O, « La traite des êtres humains, un défi mondial » Les Cahier de la sécurité n.9 Juillet-septembre 2009 ; Conte M. et Marcu O. et Rampini A., « Giovani rom e strategie di affermazione sociale », in *Cross generation marketing*,, Egea, 2009. , Lievre M. « Processus d'ethnicisation : le cas des immigrés Roms à Montpellier » contribution non publiée au colloque « La question Roms » en Europe Aujourd'hui, Université de Tours 24 & 25 mars 2011.

985 Par exemple : « La vie de galère de Petrica, unijambiste au service de Balaceanu », *Le Monde*, 13 juillet 2002 ; « Un axe Paris-Bucarest contre l'exploitation de la détresse; 'Mendicité agressive' et utilisation des mineurs sont visées », *Libération*, 30 juillet 2002 ; « . L'épopée de Mihai ou le Tzigane trompé », *La Croix*, 30 août 2002.

986 « Palais rococo en Roumanie profonde », *Libération*, 30 juillet 2002, « La lutte contre les réseaux roumains est engagée », *La Croix*,.31 juillet 2002

*4° A l'égard d'une personne qui a été incitée à se livrer à la mendicité soit hors du territoire de la République, soit à son arrivée sur le territoire de la République ;*

*5° Par un ascendant légitime, naturel ou adoptif de la personne qui mendie ou par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;*

*6° Avec l'emploi de la contrainte, de violences ou de manoeuvres dolosives sur la personne se livrant à la mendicité, sur sa famille ou sur une personne étant en relation habituelle avec elle ;*

*7° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteurs ou de complices, sans qu'elles constituent une bande organisée. »*

Le délit aggravé d'exploitation de la mendicité des mineurs, recouvre le délit d'incitation des mineurs à la mendicité qu'avait prévu le législateur en 1992 à l'article L. 261-3 du code du travail, lors de l'abrogation du délit de mendicité. La loi de sécurité intérieure de 2003 abroge donc cette disposition. Par ailleurs, l'article 225-12-7 du code pénal aggrave le délit d'exploitation de la mendicité si l'exploitation de la mendicité est commise en bande organisée ; les auteurs de l'infraction risquent alors dix ans d'emprisonnement et 1 500 000 euros d'amende.

Le délit d'exploitation de mendicité va également avoir un autre usage puisqu'il va permettre de caractériser le délit de traite humaine que le législateur veut introduire en droit français afin de se mettre en conformité avec ses obligations internationales[987.] L'article 32 de la loi de sécurité intérieure du 18 mars 2003 crée aux articles 225-4-1 et suivants du code pénal un délit de traite d'êtres humains. L'incrimination de traite des êtres humains vise le fait en échange d'une rémunération où un autre avantage, de recruter, de transporter, de transférer une personne afin de permettre soit la commission contre elle des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteinte sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraire à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit. En ce qui concerne la mendicité, la traite humaine est donc une infraction dérivée du délit d'exploitation de mendicité, consistant en échange d'une rémunération ou un autre avantage de recruter, de transporter, de transférer une personne afin d'exploiter ou de faire exploiter par un tiers sa mendicité. La traite des êtres humains est punie de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. La victime peut être protégée en ayant accès aux places d'hébergement des CHRS, ou si elle étrangère et qu'elle porte plainte, une

---

987 Relevons qu'en l'état antérieur du droit pénal français, la France a été condamnée par la CEDH en raison d'une violation de l'art 4 CEDH : *« La Cour relève que l'esclavage et la servitude ne sont pas en tant que tels réprimés par le droit pénal français »*, in CEDH, Aff. Siliadin c. France, Req. N° 73316/01, 26 juillet 2005, § 141

autorisation provisoire de séjour peut lui être délivrée. Le fait que le délit d'exploitation de la mendicité soit visé dans les dispositions sur la traite humaine, renforce l'idée que la mendicité des Roms / Roumains est nécessairement mafieuse. La rétroaction sociale du droit a pour effet politique et médiatique de donner la preuve de la réalité factuelle des événements auxquels tente de répondre la catégorie juridique. Le cas du trafic d'êtres humains en vue d'une exploitation de la mendicité est symptomatique de cet effet. Ce délit visait les Roms / Roumains fraîchement immigrés et installés en Ile-de-France et récemment victimes et coupables[988] de traite des êtres humains ; nous ne pouvons aujourd'hui que constater l'absence de condamnations sur ce fondement[989]. Toutefois, en février 2010, Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat aux Affaires européennes en visite en Roumanie propose de contrôler les allers-retours des Roms roumains car « *le principe de libre circulation en Europe n'a pas été conçu pour ouvrir la voie à tous les trafics* » et, plus particulièrement, *« un trafic d'êtres humains qui touche des enfants et des personnes âgées* »[990]. Dans ces deux cas, l'existence de trafic semble aller de soit. Interrogé sur les propos de Pierre Lellouche, le service de communication du ministère des Affaires étrangères affirme dans la presse que *« les chiffres sont compliqués à établir, car ces réseaux de trafics humains sont clandestins. Mais la réalité est visible dans les rues. On ne peut pas la nier. Les enfants, qui mendient et travaillent, constituent des points stratégiques pour les réseaux. Tout le monde peut le constater*»[991]. On passe ainsi d'un régime de preuve à un régime d'évidence, qui est favorisé par l'existence de la catégorie juridique.

### c. La mendicité accompagnée d'enfant en bas-age

Au cours de la discussion à l' Assemblée nationale du projet de loi de sécurité intérieur, Pierre Morange le député-maire UMP de Chambourcy, propose un amendement[992] pour lutter contre la mendicité avec enfant[993]. Le député reprend une représentation courante qu' « *Il arrive que des femmes laissent leur enfant pendant quinze heures dans le froid. Les bébés ne peuvent pas résister sans être drogués* ». Pour justifier sa proposition[994], proposition

---

988 Sur les relations ambigues entre les statuts de victimes et de coupables : Delépine S. et Lucas Y., « «Les Rroms migrants en France, ou Comment faire d'une population en danger une population dangereuse» in », *Études tsiganes*, 2007, p. 31–32.

989 « Les Roms-Tsiganes à nouveau boucs émissaires ? », *Le Monde.fr*, 25 février 2010

990 « Exploitation des enfants roms : la France et la Roumanie se mobilisent », *Le Monde*, 13 février 2010.

991 « Les Roms en France, victimes de préjugés, relayés par Lellouche et Joyandet », *20minutes.fr*, 01 mars 2010.

992 Amendement n° 480 rectifié de M. Morange

993 « Pierre Morange s'attaque à la mendicité », *Le Parisien*, 31 janvier 2003.

994 Nous pouvons constater que la déviance sociale que représente la participation des enfants à l'activité de mendicité des parents est récente : l'article 276 du code pénal dans sa rédaction de 1806 aggrave le délit de

qui s'inscrit également dans l'agenda local du député, il s'était engagé à faire évacuer le bidonville d'Achère contre l'avis du maire communiste de la commune. Au cours d'une conférence de presse le 30 janvier 2003 il se trouve contraint d'annoncer que les propositions de retours volontaires ont été rejetées[995], mais annonce son amendement contre la mendicité avec enfant, montrant une fois de plus les rapports qu'entretiennent l'adoption de dispositions pénales et des considérations de police administratives locales et conjoncturelles.

La proposition rejoint les stéréotypes liant les Roms à la maltraitance et à l'enlèvement des enfants comme a pu le démontrer en Italie Sabrina Tosi Cambini[996] et apparaît clairement dans la discussion à l'Assemblée à travers les propos de Christine Boutin : « *Monsieur Mamère, vous n'allez tout de même pas nous faire croire que vous êtes un candide ! Les enfants qui sont dans les bras de ces femmes sont rarement leurs propres enfants ! Non seulement ces femmes sont exploitées, mais on drogue ces enfants avec du valium, et on les met ensuite dans les bras de ces femmes pour apitoyer le passant. Votre argument ne tient absolument pas : vous savez combien nous sommes tous attachés à ce que l'enfant reste auprès de sa famille. Vous ne pouvez pas nous faire croire, monsieur Mamère, que vous ne savez pas ce que je viens de dire !* [997]»

Adoptant la proposition du député-maire, le législateur de 2003 crée un article 227-15 al. 2 du code pénal disposant que « *Constitue une privation de soins le fait de maintenir un enfant de moins de six ans sur la voie publique ou dans un espace affecté au transport collectif de voyageur, dans le but de solliciter la générosité des passants* ». D'après le ministre de l'Intérieur, cet article ne créé pas un délit spécifique : « *Cet amendement ne fixe pas des peines d'amende ou de prison puisqu'elles existent déjà. Il assimile, à juste titre, ce comportement à un mauvais traitement, à une privation de soins, déjà prévue par le code pénal. Si le fait de trimballer des enfants et les laisser toute la journée dehors pour apitoyer le passant ne constitue pas une privation de soins envers les mineurs de moins de quinze ans, qu'est-ce que c'est ? »*[998]. Toutefois dans un premier temps l'article fonctionne comme un délit indépendant et objectif : l'élément matériel de ce délit, le fait de mendier avec un enfant de moins de six ans, est aisement démontrable. Le délit connaît donc dans un premier temps un

---

mendicité s'il est commis en réunion *« sauf s'ils sont le mari et la femme, le père ou la mère et leurs jeunes enfants »*. Les parents mendiant avec leurs enfants, se sauvent de l'associabilité de groupe en étant identifiés au fondement social de l'époque : la famille.

995 « Le bidonville va disparaître », *Le Parisien*, 31 Janvier 2003

996 Cambini S.T., *La zingara rapitrice. Racconti, denunce, sentenze (1986-2007)*, CISU, 2008.

997 Assemblée Nationale, débats parlementaires**,** 2e séance du mardi 21 janvier 2003 accédé le 09 avril 2011 à http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2002-2003/20030122.asp

998 Assemblée Nationale, débats parlementaires**,** 2e séance du mardi 21 janvier 2003 cit.

certain succès, « le Figaro » comptabilise à Paris une « *trentaine d'affaires de mendicité mettant en scène des Roumains en compagnie d'enfants en bas âge* »[999], la presse régionale relève également quelques condamnations en province[1000].

Toutefois, la jurisprudence de la Cour de cassation va modifier profondément cette interprétation. Une mère de famille roumaine de 33 ans arrêtée à deux reprises alors qu'elle mendie avec un enfant en bas âge dans le quartier des Champs-Élysées est inculpée sur le fondement de l'article 227-15 al.2 C.P. L'affaire remonte jusqu'à la Cour de cassation qui dans un arrêt du 12 octobre 2005[1001] décide que la mendicité avec mineur n'est pas en soit une maltraitance ou une privation d'aliment mais uniquement une circonstance aggravante en cas d'autres maltraitances[1002] ; une telle interprétation dépénalise de fait le délit de « mendicité avec enfant en bas-âge ». Cette décision venant s'ajouter à la décision du Conseil constitutionnel du 13 mars 2003, finit de fragiliser le dispositif mis en place par la loi de 2003. Les différentes règles ayant trait à la mendicité, après quelques affaires très médiatisées[1003], seront peu à peu abandonnées. En avril 2003, le procureur de Paris, Yves Bot, demandait dans une note interne du 4 avril aux tribunaux de « *faire procéder systématiquement à des comparutions immédiates pour les prostituées et les mendiants* »[1004]. Puis, la mendicité disparaît rapidement de la politique pénale et il n'y est plus fait allusion dans la presse, les médias télévisés, la presse spécialisée juridique ou sociale. Ce qui permet à Stéphane Rullac d'écrire en 2008 que « *En repénalisant certaines formes de mendicité, le législateur de 2003 n'a pourtant pas réussi à se doter de nouveaux outils efficaces de répression comme le démontre le nombre de jugements en la matière. Ces nouveaux délits se révèlent davantage comme des outils symboliques susceptibles de lutter contre le sentiment d'insécurité auquel participe la figure du mendiant-vagabond* »[1005].

---

999 « Une « force spéciale » à Paris contre l'économie souterraine » Le Figaro,

1000 « Elle mendiait avec son bébé à Lyon : l'enfant lui est retiré et la justice la condamne », *Le Progrès*, 31 mai 2003, « Mercredi, vers 10h45, une femme qui s'adonnait à la mendicité avec son bébé âgé de 6 mois, a été interpellée par un équipage de policiers du commissariat d'Oullins », *Le Progrès*, 25 juillet 2003.

1001 C.CASS. 12 octobre 2005 N° de pourvoi: 05-81191, Bulletin criminel 2005 N° 259 p. 907

1002 « La Cour de cassation précise les contours du nouveau délit de mendicité avec un enfant en bas âge », ASH, n°2426, 21 octobre 2005.

1003 « Aux portes de Paris, un camp de Roms où les enfants étaient esclaves », Le Figaro, 23 septembre 2003 ; « Une soixantaine de Roumains a été interpellée à l'Ile-St-Denis : leur camp abritait des réseaux de prostitution », Le Monde, 24 septembre 2003 ; « Le camp des Roms abritait un trafic d'êtres humains », Le Parisien, 26 septembre 2003

1004 « Le procureur de Paris fait du zèle », *Libération*, 17 avril 2003

1005 Rullac S., *Le péril SDF : Assister et punir*, L'Harmattan, 2008, p.97.

## 2. Entre traite des êtres humains et mendicité des mineurs

Le lien entre mendicité comme pratique pénalement répressible et Roms est ancien en Italie. En effet, le débat sur l'esclavage et la traite des êtres humains fut fortement influencé par certaines pratiques mafieuses des Roms d'ex-Yougoslavie dans les années 80-90 (a), avant de prendre en 2008-2009 un tour nouveau lié à la mendicité des mineurs (b).

### a. De l'esclavage à la traite

En Italie[1006], le débat sur le lien entre tsigane et traite humaine est plus ancien qu'en France. Il porte initialement sur le phénomène dit des « Argati », ce mot issu du macédonien argakta, littéralement ouvrier, désignait des enfants cédés par leurs parents, contre une somme d'argent, à un patron, généralement dans le but de l'emmener mendier ou rapiner en Europe occidentale pour le compte de son patron. Cette pratique a eu cours dans certaines communautés Roms yougoslaves, en Albanie et vraisemblablement surtout vers l'Italie. Lorsqu'au début des années 80 les tribunaux italiens ont à connaître de cette pratique, la législation semble inadaptée : le délit d'implication des mineurs dans la mendicité qui était une contravention, semblait inadapté a une pratique organisée, demandant une forte réponse pénale, le délit plus général de « plagio » [1007]ayant été écarté par la Cour constitutionnelle[1008].

Les tribunaux se sont donc emparés du délit de réduction et de maintien en esclavage. Ce délit prévu à l'article 600 du code pénal, réprimait, au regard des travaux préparatoires du code Rocco, les situations d'esclavage de droit. L'esclavage étant aboli en Italie, un tel article était prévu en cas d'esclavagisme à l'étranger. Pouvant se justifier en 1930, cet article est inutile en 1980 puisque l'esclavage est aboli sur l'ensemble de la surface du globe. La situation des argati est un esclavage de fait. Il y a cession contre paiement de l'enfant par ses parents à un tiers. Vente de fait puisque nul de droit, les droits yougoslaves et albanais interdisant l'esclavage mais prenant toutefois des formes traditionnelles du contrat. Nous retrouvons toutefois une autre condition de l'esclavage : l'assujettissement total ou partiel du mineur à

---

[1006] Sur un tour d'horizon général de la jurisprudence sur la traite et la mendicité avec mineurs en Italie voir Vigano F. « La giurisprudenza sui reati commessi da Rom e Sinti nei confronti di Minori » in Bonetti P., Simoni A., Vitale T., *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, précité.

[1007] Le « Plagio » en droit pénal italien est un délit prévu à l'article 603 du code pénal de 1930 que l'on pourrait traduire par délit de assujettissement : «*Chiunque sottopone una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni*».

[1008] Corte Cost., sent. 6 agosto 1981, n. 96.écarte le délit de plagio car il est trop générique, et estdonc contraire à la légalité des délits et des peines.

son patron, l'assujettissement passe par une coercition du mineur afin qu'il mendie ou commette des délits au profit de son patron[1009]

L'article 600 Cp punissait quiconque réduisant une personne en esclavage ou en une condition analogue. Traditionnellement, les conditions analogues renvoyaient aux autres institutions juridiques comme la servitude pour dette ou le travail forcé. En 1988, la Cour d'assise de Milan fait une interprétation dynamique de l'article 600 en accueillant la qualification de délit de réduction et maintien en esclavage proposé par le Ministère public en cas d'esclavage de fait.[1010] Les situations analogues à l'esclavage étant les situations analogues de droit et de fait. L'interprétation est accueillie l'année suivante par la Cour de cassation également sur une affaire d'Argati[1011].

Dans sa décision de sessions réunies de 1996, dans une affaire d'argati et de pédo-prostitution, la Cour de cassation,[1012] s'éloigne définitivement du concept d'esclavage juridiquement reconnu : « *il concetto di schiavitù in una nozione storica e culturale, il significato della locuzione normativa: " condizione analoga " può essere determinativamente recepito dai destinatari del precetto penale, come descrittivo della condizione d'un individua che - per via dell'attività eplicata da altri sulla sua persona - venga a trovarsi (pur conservando nominalmente lo status di soggetto dell'ordinamento giuridico a ridotto nell'esclusiva signoria dell' agente, il quale materialmente ne usi, ne tragga frutto o profitto e ne disponga, similmente al modo in cui - secondo le conoscenze storiche, confluite nell'attuale patrimonio socio-culturale dei membri della collettività - il "padrone", un tempo, esercitava la propria signoria sullo schiavo* ».[1013] . Cette interprétation élargie du délit fut saluée par une partie de la doctrine comme permettant une meilleur défense sociale des mineurs[1014], mais également critiquée car contraire au principe de légalité des peines et des délits[1015]. En 2003, le

---

1009 Cass. Pen., sez. V, 7 dicembre 1989, Izet Elmatz ed altri, *Foro it.* 1990, II, 369.

1010 Ass. Milano, 18 maggio 1988, Salihi Andrija in Sola « il delito di riduzione in schivitù : un caso di applicazione », foro it..,1989, II, coll 121.

1011 Cass. Pen., sez. V, 7 dicembre 1989, Izet Elmatz ed altri, *Foro it.* 1990, II, 369.

1012 Cass. Pen., sez un. , 20 novembre 1996, Ceric , in foro it., 1997, II, Coll. 313, avec une note de Visconti « diduzione in schiavitù : un passo avanti o due indietro delle sezioni unite ? »

1013 **Traduction :** « le concept d'esclavage peut aujourd'hui s'apprécier comme une notion historique et culturelle, la signification de l'expression juridique « conditions analogues » peut être entendue par les destinataires des préceptes pénaux comme décrivant les conditions d'un individu venant à se trouver (même s'il conserve formellement le statut de sujet de l'ordre juridique) sous la domination exclusive de l'agent, lequel en use matériellement, en retire les fruits et les profits et en dispose de manière similaire au patron, qui dans le temps exerçait sa domination sur les esclaves ».

1014 Barbbieri, M.C., « moderne schiavitù e moderne libertà : quali i limiti di applicabilità dell'art 600 c.p. », *Riv. it. Dir.proc. Pen.*, 2002, p. 1120.

1015 Vigano, « art600 » in Marinucci- Dolcini, codice penale commentato, parte speciale, Milano, 1999, p.3118.

législateur va adapter le code pénal à l'interprétation jurisprudentielle [1016]et aux exigences de la convention ONU de Palerme de 2000 et ajoute à la réduction en esclavage le délit de traite des êtres humains[1017].

Notons qu'en pratique les tribunaux ont vu fortement baisser les cas d'*argati* à partir de la seconde moitié des années 90, baisse vraisemblablement liée à la stabilisation de la situation politique et économique de l' ex-Yougoslavie. À partir de l'exploitation criminelle des *argati*, la jurisprudence a construit un « délit d'esclavage moderne » supposé répondre aux criminalités du temps. Toutefois pour pourvoir à la multitude de formes que prennent les servitudes contemporaines, la jurisprudence fut amenée à s'éloigner des règles de limitation et de légalité des délits et des peines. Politique légitime pour la nécessaire protection des *argati*, ce pas sur le coté ouvre la possibilité d'une dérive judiciaire dans la qualification du délit. En effet, la jurisprudence a élargi au fur et à mesure ce délit aux différentes formes dures d'exploitation du vol, de la prostitution, et de la mendicité. La jurisprudence s'est éloignée des règles de limitation et de détermination de la norme pénale. Cette politique jurisprudentielle était légitime au regard de la nécessaire protection des victimes, elle a toutefois ouvert une dérive judiciaire dans la qualification du délit.

La Cour de Cassation italienne dans une décision du 17 novembre 2008[1018] doit rappeler aux juges du fond que le droit pénal est d'interprétation stricte et casse la décision de la Cour d'assise d'appel de Naples du 9 janvier 2001 qui avait décidé que la mère qui va mendier avec son enfant quelques heures par jour mais qui le laisse vivre une vie d'enfant, réduit et maintient en servitude son fils. Pour la Cour de cassation il n'y pas de négation de la liberté et dignité humaine de l'enfant. Cette dérive d'interprétation des cours d'appels résulte de la rencontre d'une représentation sociale, *Les Roms s'occupent mal de leur enfant*[1019], et d'un délit *la réduction et le maintien en servitude*. La catégorie initiale comportait les germes d'une telle dérive, et nous pouvons, en ce sens, nous interroger sur sa pertinence.

---

[1016] Legge 11 agosto 2003, n. 228, "Misure contro la tratta di persone" *G.U.* n. 195 del 23 agosto 2003

[1017] Kolis Summerer « *I delitti di schiavitù e tratta di persone, le fattispecie incriminatrici* » dans Michele Papa *Reati contro l'onore e la liberta individuale.* Utet. 2006 p. 232

[1018] Corte di Cassazione n.44516 del 17.9/28.11.2008, diritto immigrazione e cittadinanza XI, 1-2009 pp. 235 et le commentaire d'alessandro Simoni : Simoni A., « La qualificazione giuridica della mendicità dei minori rom tra diritto e polica », Diritto immigrazione e cittadinanza XI, 12009 pp.99-103

[1019] Sur la construction de la déviance des Roms « qui s'occupent mal de leur enfants » voir Sarcinelli S.A., « l'enfance chez les Roms migrants en Italie. Controverses morales, politiques publiques et vie quotidienne » contribution non publiée au colloque La « question Roms » en Europe Aujourd'hui, Université de Tours 24 & 25 mars 2011, et sur les effets délétères que peut avoir cette construction notamment sur le retrait de l'autorité parentale et le placement : Saletti Salza C., *Dalla tutela al genocidio*, CISU 2010.

Par ailleurs, dans la même décision, la Cour de Cassation s'interroge avec une rare maladresse sur la possibilité d'écarter l'incrimination de réduction en servitude de l'enfant par une référence à la culture traditionnelle Rom : « *il confine tra l'uso legittimo dell'autorità e l'abuso, appare […] piuttosto labile. Cio è particolarmente vero per alcune comunità etniche ove la richiesta di elemosina costituisce una condizione di vita tradizionale molto radicata nella cultura e nella mentalità di tali popolazioni* »[1020] et un peu plus loin « *è necessario prestare attenzionze alle situazioni reali al fine di non criminalizare condotte che rientrano nella tradizione culturale di un popolo* »[1021]. La Cour part du principe qu'il est un objectif univoque et évident qu'il existe une (et une seule) culture Rom et que cette culture comprend nécessairement une mendicité traditionnelle. S'il est vrai que certains groupes tsiganes peuvent pratiquer une mendicité traditionnelle comme le « mangel » des Sinté étudié par Elizabeth Tauber[1022] ou conjoncturelle liée à une économie de survie, ce n'est en aucun cas une pratique spécifique et générale. Cette affirmation de la Cour de cassation est d'autant plus étrange qu'il s'agit d'un *obiter dictum*, n'ayant pas d'implication sur le dispositif et qu'elle écarte dans les lignes qui suivent sa propre affirmation : « *sin troppo evidente che consuetudine contrarie all ordimento penale non possano essere consentite* »[1023]. Forger une catégorie « mendicité traditionnelle rom » objective et juridiquement invocable est sociologiquement faux[1024]. L'invocation d'une telle « mendicité traditionnelle » par les juridictions renforce le stéréotype de l'incapacité des Roms (comme catégorie générique) à respecter des normes élémentaires des droits des mineurs et les juridictions ont donc une responsabilité sociale à utiliser l'argument « culturaliste »[1025] tant bien même ce serait *pro bonis*.

---

[1020] **Traduction** : « La limite entre l'usage légitime de l'autorité et l'abus apparaît (…) plutôt faible. Ceci est particulièrement vrai pour quelques communautés ethniques où la demande de l'aumône constitue une condition de vie traditionnelle très liée à la culture et à la mentalité de telles populations ».

[1021] **Traduction :** « Est nécessaire de prêter attention aux situations réelles afin de ne pas criminaliser des conduites qui entrent dans les traditions culturelles d'un peuple ».

[1022] Tauber E., « L'«altra» va a chiedere. Sul significato del mangapen », *POLISπόλις*, vol. XIV, 2000, p. 391–407.

[1023] **Traduction :** Il n'est que trop évident que des coutumes contraires à l'ordre juridique pénal ne peuvent être consenties.

[1024] Sur la tendance de la jurisprudence et de la doctrine à simplifier à l'extrême les données anthropologiques sur les mendicités Roms, Alessandro Simoni utilise le qualificatif « d'élephant dans un magasin de porcelaine ». Simoni A. « Appunti per una « lettura romani » del pacchetto sicurezza », Jura Gentium, V (2009), 1.

[1025] Ruggiu I., Niccolai S., « Se un bambino va con la mamma a mendicare: qualche riflessione sull'"argomento culturale" e le responsabilità della giurisdizione » in: Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (dir), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, , Jovene ( 2009), p. 1459-1491.

### b. La mendicité des mineurs

Lors de la décision de la Cour de cassation de 2008, le délit d'implication des mineurs dans la mendicité existait à l'article 671[1026] dans le *codice penale*. Sous cet article 671 C.P. la Cour de cassation avait développé une jurisprudence liant le délit aux effets négatifs de la mendicité sur l'enfant. En effet, peu importe que l'enfant soit conscient de son activité puisque le délit consiste à impliquer l'enfant dans une activité qui le soustrait à l'instruction et l'éducation[1027] . Le délit peut également être caractérisé par le fait de mendier en tenant un enfant dans les bras, si celui est capable de ressentir les stimulis négatifs de l'activité, et qu'il soit mis en avant pour pousser le quidam à l'aumône[1028]. Cet article 671 fut toutefois écarté par le Ministère public dans l'espèce de la décision de 2008 car les délais de prescription étaient dépassés.

Toutefois, dans le climat de 2008 de forte défiance, tant envers les communautés Roms que de la magistrature, la décision vient à point nommé pour conforter la volonté du législateur qui désire renforcer les peines en matière d'implication des mineurs dans la mendicité[1029]. La décision qui rappelait que la simple implication de mineurs dans la mendicité ne pouvait être qualifiée de traite, fut critiquée par des personnalité politiques de tous bords comme étant un blanc seing donné aux « Roms » pour envoyer les enfants mendier. Les commentaires ne tiennent pas compte de l'existence de l'article 671 C.P. et la raison technique (délai de prescription) pour laquelle elle fut écartée. Cette « affaire » conforta le législateur qui intervient donc sur le champ au cours de l'année 2009.

La loi 2009/ 34 abroge les dispositions de l'article 671 C.P. pour introduire un article 600 octies incriminant les mêmes faits (implication des mineurs dans la mendicité) qui devient un délit contre la liberté individuelle « *si avvale per mendicare di una personna minore delgi anni quattordici o comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanzia , mendichi, o che altri se*

---

1026 Quiconque envoie mendier un mineur de 14 ans sous son autorité, sa garde ou sa vigilance ou qui permet à une telle personne de mendier ou que d'autres personnes l'emmènent mendier, est puni par une peine d'emprisonnement entre 3 mois et un an.

Si les faits sont commis par le père la mère ou le tuteur la condamnation emporte la suspension de l'exercice de l'autorité parentale ou d'office du tuteur.

1027 Cass., sez I 13 novembre 1997 26 gennaio 1998 n. 6379, CP 99, p.858.

1028 Cass., sez. I, 3 decembre 2002-8 gennaio 2003, n.197, CP 04, p.112.

1029 « Sicurezza: Maroni, in ddl reato induzione accattonaggio », *La Republicca*, 16 juin 2008.

*ne avvalga per mendicare* »[1030], le délit est puni par une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. La peine est donc renforcée. L'imputabilité du délit en cas d'induction directe du mineur dans la mendicité est également élargie, le texte antérieur réclamait un rapport d'autorité qualifiée pour permettre l'imputabilité dans ce cas, dans le nouveau texte toute personne peut être incriminée. Le rapport qualifié est maintenu en cas d'implication indirecte.

[1030] **Traduction** : « Si l'on use pour mendier d'une personne mineure de quatorze ans ou incapable, ou bien permettre à une telle personne placée sous son autorité ou confiée à sa garde ou sa vigilance qu'elle mendie ou que d'autres s'en servent pour mendier. »

# Chapitre 2 : La lutte contre les bidonvilles

Les abris de fortune des Roms roumains attirent l'attention des riverains et, à leur suite, des pouvoirs publics. Comme le démontre Olivier Legros « les pouvoirs publics mettent en place des politiques publiques, qui visent moins l'aide aux personnes que la gestion de l'espace urbain. En effet, la disparition des bidonvilles représente un enjeu très important pour les pouvoirs municipaux. Dans la banlieue parisienne, par exemple, les bidonvilles sont des obstacles au développement urbain : ils gênent la reconquête des anciennes friches industrielles. Mais ils dérangent aussi parce qu'ils ne sont pas conformes à l'image de la « bonne » ville que les autorités locales tentent de promouvoir. Le bidonville salit l'image de la ville parce qu'aux yeux des riverains et des élus, il est synonyme d'une régression : il symbolise le retour à un état de misère que l'on croyait avoir éradiqué. En outre le bidonville révèle à tous l'inefficacité des pouvoirs publics : sur le plan de la police urbaine comme sur le plan de l'humanitaire, il exprime la non maitrise du territoire par les acteurs institutionnels. Pour ces différentes raisons, ce n'est pas la situation sociale ou économique des individus mais la visibilité du bidonville qui attire l'attention des pouvoirs publics »[1031].

Dès lors, il est, pour les pouvoirs publics, inenvisageable de ne pas mener d'action d'éradication des bidonvilles[1032]. Le bidonville est illégitime, son rôle de sas d'intégration[1033] est renié. Deux politiques peuvent être mises en place. Une première approche concernant quelques centaines de personnes consiste à développer des programmes de relogement spécifique aux Roms[1034]. Il s'agit des programmes de villages d'insertion en France et des « villaggi di solidarietà » en Italie. Sur ces deux thèmes, nous renvoyons aux travaux d'Olivier Legros[1035] et de Giovanni Picker[1036].

---

1031 Girard C., Legros O. « Dissimuler la pauvreté étrangère : entretien avec Olivier Legros », *Raison-publique.fr* accédé le 01 août 2011 à http://www.raison-publique.fr/article405.html.

1032 Sur les conditions de vie dans les bidonvilles de la région lyonnaise voir Vanderlick, B., *Une mondialisation par le ban : étude auprès de Rroms en bidonvilles sur l'agglomération lyonnaise depuis 2001* – Université Lumière Lyon 2, DEA Villes et Sociétés, sous la direction de Paul Boino, 2004, 103 p.

1033 Pétonnet C., *On est tous dans le brouillard. Ethnologie des banlieues*, Paris, Galilée, [1979] 1985.

1034 L'entrée dans le droit commun est réputée exclue du fait de la tension existante aujourd'hui autour du logement social.

1035 Legros O., « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen) », *EspacesTemps.net*, 2010, accédé le 23 octobre 2011 à http://espacestemps.net/document8422.html et Legros O., « Les "villages roms" ou la réinvention des cités de transit », *Métropolitiques*, 2011 accédé le 23 octobre 2011 à http://www.metropolitiques.eu/Les-villages-roms-ou-la.html

1036 Picker G , « Nomad's Land ? Political Cultures and Nationalist Stances vis à vis Roma in Italy » Stewart M. et Rövid M., (dir), Multi-disciplinary approach to Romany Studies, Central European University Press, Budapest, 2010, pp.211-227.

L'autre volet de l'éradication des bidonvilles est l'évacuation, au sens large[1037], des lieux de vie. Nous nous concentrons sur cet aspect qui représente très généralement tant en Italie qu'en France la principale réponse. Nous allons donc observer successivement les politiques d'évacuation en Italie (section 1.) et en France (section 2.).

[1037] Ici le vocabulaire doit être précisé : Un terrain est évacué et une personne expulsée. En droit, nous allons parler d'évacuation d'un terrain, d'un bâtiment lorsque la mesure vise le lieu, et d'expulsion lorsque la mesure vise la ou les personnes. En France les évacuations sont des mesures de police administrative, tandis que les expulsions sont ordonnées par magistrat (litige civil ou administratif entre un occupant et un propriétaire).

## Section 1 : *L'Emergenza nomadi* et la politique des *Sgomberi*

Dans son article « *Etnografia degli Sgomberi di un insediamento Rom a Milano. L'ipotesi di una politica locale eugenetica*[1038]» Tommaso Vitale décrit les cycles d'évacuations et de réoccupation que va connaître l'implantation illégale de Via Barzagi à Milan. Situé dans une zone délaissée en bordure du cimetière majeur, le terrain est occupé illégalement dès 1991 par quelques familles Roms kosovares, au printemps 1997 s'ajouteront d'autres familles d'ex-Yougoslavie. En novembre 1998, suite à un incendie sur le bidonville de Roms / Roumains « via di Castillia », arrivent les premiers Roumains sur le bidonville, renforcé en 1999 par 80 Roumains expulsés d'un squat. Durant cette année 1999, les autorités publiques vont faire converger vers la Via Barzagi, les expulsés d'autres terrains, et en septembre le terrain est devenu un immense bidonville.

Le bidonville va être évacué douze fois entre octobre 1999 et 2007. Il est sans cesse reconstruit va devenir au fil de ces années le plus grand d'Italie du nord. Et l'auteur de noter que « *le cycle des expulsions, avec sa récurrence, a socialisé ce que Hirschman appelle la thèse de la futilité de l'action publique. La futilité de l'action publique ne dépendrait pas des modalités toujours délicates de son implantation, au contraire, le changement faillit car furent ignoré les lois. C'est prétendre modifier ce qui est intangible, ignorant les structures fondamentales de l'objet. (…) Dans le cas de Via Barzaghi, il y aurait une loi immanente de l'objet-Rom que l'action publique n'est pas en mesure de modifier* »

Au-delà de son analyse des jeux d'acteurs autour des expulsions, cet article nous renseigne sur l'existence d'une pratique pour le moins importante d'évacuations des bidonvilles Rom de Milan avant 2007 (presque deux fois par an pour un même lieu) et plus fondamentalement sur l'impression sociale que la politique locale est incapable d'agir sur son territoire. Malgré ces nombreuses évacuations avant la nationalisation de la politique tsigane en 2007, les acteurs associatifs interrogés en 2012 font de la déclaration de l'Etat d'urgence « emergenza nomadi » en 2008 l'acte fondateur de la politique d 'évacuation systématique (I). Si le decret *Emergenza nomadi* est un mythe politique au sens que les évacuations existaient en masse avant, c'est également en partie un mythe juridique. Les évacuations sont juridiquement

---

[1038] Vitale T., « Etnografia degli Sgomberi di un insediamento Rom a Milano. L'ipotesi di una politica locale eugenetica », M*ondi migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali*, n. 1/08, pp. 59-74.

fondées sur une synergie entre une procédure pénale et l'action de police administrative du maire (II).

## I.- L' Emergenza nomadi

Suite aux élections législatives des 13 et 14 avril 2008, Silvio Berlusconi est nommé le 8 Mai président du Conseil à la tête d'une coalition de droite. Comme nous l'avons vu précédemment, la campagne législative avait placé les Roms au centre des débats électoraux. Le 10 mai, une jeune Romni est accusée, à Ponticelli dans la banlieue de Naples, d'avoir tenté d'enlever un nourrisson. Dans les heures qui suivent les habitants du quartier attaquent le bidonville voisin et l'incendient[1039]. De façon concomitante, le nouveau ministre de l'Intérieur Roberto Maroni mène des discussions avec les maires des principales villes et déclare qu'il souhaite donner des pouvoirs exceptionnels au préfet de Milan pour affronter « l'emergenza Nomadi »[1040]. Cet « état d'urgence nomade » va se concrétiser par l'instauration de l'état d'urgence (A) et l'adoption d'ordonnances conférant des pouvoirs exceptionnels aux préfets (B). Cet arsenal juridique est maintenu jusqu'à son annulation par le conseil d'Etat en décembre 2011 (C).

### **A.-** La déclaration de l'état d'urgence.

Le 21 mai est convoqué un conseil des ministres spécial sur la sécurité à Naples pour répondre aux émeutes de Ponticelli. Au cours de ce conseil des ministres est adopté un *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri* qui déclare « *l'état d'urgence eu égard aux implantations de communautés nomades dans le territoire des régions Campanie, Lazio et Lombardie* », jusqu'au 31 mai 2009[1041]. Le décret est fondé sur l'article 5 de la loi du 24 février 1992[1042] consolidé sur la protection civile qui permet au président du Conseil de déclarer l'état d'urgence en cas de *calamité naturelle, catastrophe ou autres événements qui par leurs intensités et importances doivent être affrontés avec des moyens et des pouvoirs*

---

1039 « Esplode la rivolta anti rom assalto alle baraccopoli », *La Repubblica*, 14 mai 2008

1040 « Maroni-Moratti, vertice per Milano Il prefetto commissario sui Rom », *La Repubblica*, 14 mai 2008

1041 Decreto del presidente del consiglio dei ministri 21 maggio 2008, Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, GU n. 122 del 26 maggio 2008.

1042 Legge 24 febbraio 1992 , n. 225 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.

*spéciaux*[1043]. La déclaration de l'état d'urgence permet au président du Conseil de disposer d'un pouvoir d'ordonnance exceptionnelle.

La motivation du décret semble essentiellement liée à la situation milanaise[1044], à laquelle est associée, par analogie, les provinces de Rome et de Naples :

> «Considérant *la situation critique sur le territoire Lombard du fait de la présence de nombreux étrangers extra-communautaires en situation irrégulière et nomades qui se sont durablement installés dans l'aire urbaine,*
>
> *Considérant que les dites installations, du fait de leur grande précarité, ont déterminé une situation de grave alerte sociale, avec de possibles graves répercussions en termes d'ordre public et de sécurité pour les populations locales.*
>
> *Considérant la situation dans laquelle est la cité de Milan où la présence nomade est estimée à environ six mille unités et où à l'intérieur de la même zone urbaine, il y a de nombreux campements abusifs dans les zones industrielles abandonnées vers lesquelles converge la grande majorité de la population nomade.*
>
> *Considérant la forme urbaine particulière de la ville de Milan aux limites de laquelle de nombreuses communes limitrophes se rejoignent dans une aire très proche du périmètre de chefs-lieux de région, avec l'impossibilité d'adopter des solutions finalisant une distribution soutenable des communautés nomades sur le territoire sans l'engagement de toutes les collectivités locales intéressées.*
>
> *Considérant que la même situation critique touche également les provinces de Naples et de Rome où sont relevées des présences élevées de communautés nomades dans les aires urbaines et zones attenantes, avec des implantations, dans une large mesure, abusives.*

Au-delà de la légèreté de la motivation eu égard à la gravité d'un décret instaurant l'état d'urgence, Alessandro Simoni souligne l'ambiguïté conceptuelle du décret[1045]. En effet le texte ne vise que les « nomades », alors que le débat politique de la campagne électorale concernait les *Rom* ou les *Zingari.* Le changement terminologique vise à éviter les accusations politiques de racisme et les annulations juridiques fondées sur l'existence d'une discrimination raciale contre les Roms. Cet état de fait a entraîné une certaine confusion,

---

[1043] Alinea I. C de l'article 2 de la loi du 24 février 1992 auquel renvoie l'article 5 de la même loi.

[1044] Les faits divers médiatisés impliquant des Roms ont lieu à Rome puis Naples, toutefois Milan est au centre de l'intention du ministre. Ceci pourrait s'expliquer par la compétition politique sur le thème de la sécurité à laquelle se livrent, à Milan, les trois principaux alliés de la droite italienne.

[1045] Simoni A., « I decreti "emergenza nomadi" il nuovo volto di un vecchio problema », *Diritto, immigrazione et cittadinanza*, vol. X, no. 3-4, 2008, p. 44-56.

d'une part le ministre déclarait que le « *censimento dei minori non riguarda solo i Rom poiché questo e un altro errore che e stato compiuto un altra imprecisione, perché non si tratta solo dei Rom ma di tutti coloro che vivovno nei campi Nomadi. Infatti, vi cono Rom italiani, Romeni, comunitari e cittadini extracomunitari appartenenti ad altre nazioni* », autrement dit que la catégorie « nomadi » ne recouvrait qu'un mode de vie sans connotation ethnique. Dans d'autres déclarations[1046], au contraire il fait référence directe aux Roms comme sujet de « *l'Emergenza Nomadi* ». Dans la suite de son article Alessandro Simoni réduit cette contradiction en montrant que la qualification ethnique « Rom » et celle liée au mode de vie « Nomadi » sont en fait synonymes dans les textes produits par les institutions italiennes.

### **B.-** Les ordonnances *Emergenza nomadi.*

Par trois ordonnances du 30 mai 2008, une pour chaque région concernée, Lombardie[1047], Latium[1048], Campanie[1049], le président du Conseil adopte des dispositions urgentes de protection civile pour affronter l'état d'urgence. Le dispositif adopté est le même dans les trois régions.

La mesure centrale est la nomination d'un commissaire délégué en la personne du préfet pour réaliser les interventions nécessaires au « *dépassement de l'état d'urgence* ». Dans ce dessein, le préfet peut dans le cadre des objectifs qui lui sont fixés, déroger aux règles en vigueur en matière environnementale, d'aménagement du territoire, sanitaire, de police municipale, de circulation routière. Le préfet doit définir un plan d'action afin de surveiller les camps autorisés et repérer les occupations abusives, identifier et recenser les personnes, également mineures, vivant sur les camps à travers des relevés signalétiques (empreintes digitales). À partir de ce premier travail de renseignement, le préfet doit adopter des mesures administratives d'expulsion ou d'éloignement, prévoir le déménagement de certaines aires

---

1046 Maroni: "Disegno legge o decreto pacchetto comunque entro luglio", *La Repubblica*, 19 Mai 2008.

1047 Ordinanza del Presidente del Consiglio 30 maggio 2008, n. 3677, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio della regione Lombardia, G.U. n. 127 del 31 Maggio 2008.

1048 Ordinanza del Presidente del Consiglio 30 maggio 2008, n. 3676, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio della regione Lazio, G.U. n. 127 del 31 Maggio 2008.

1049 Ordinanza del Presidente del Consigio dei Ministri 30 maggio 2008, n. 3678, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio della regione Campania, G.U. n. 127 del 31 Maggio 2008.

légales[1050] et adopter des mesures d'évacuation des aires occupées illégalement ; et enfin prendre diverses mesures d'intégration des familles. Afin de mettre en place ce programme chaque préfet dispose d'un fond propre initial d'un million d'euros.

Les recensements commencent début juin à Milan[1051] et à Naples avant d'être élargis à la fin du mois de juillet à la ville de Rome. Le relevé des empreintes des mineurs est largement critiqué par la société civile italienne et notamment l'Eglise[1052] puis au niveau européen. Le 10 Juillet, le Parlement européen vote une résolution demandant aux autorités italiennes de s'abstenir de relever les empreintes, et à la Commission européenne d'agir pour faire cesser ce qui est vu comme une discrimination ethnique[1053]. Le gouvernement Italien recule sur la question des empreintes des mineurs et le ministre de l'Intérieur publie le 17 juillet une « *Linee guida attuazione ordinanze Presidente C.M. maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, su insediamenti comunità nomadi in Campania, Lazio e Lombardia* » qui précise que les relevés des empreintes des mineurs sont désormais effectués en conformité avec la législation en vigueur, dans des cas délimités, et sous contrôle de l'autorité judiciaire[1054]. Dans les faits les empreintes ne sont pas relevés lors du recensement à Rome qui ne commence que fin juillet.

---

1050 Nous ne traiterons pas ce point ici qui ne concerne pas les Roms Roumains, derniers arrivés sur le territoire Milanais et absents des *campi nomadi* légaux . Nous relèverons toutefois une exception : le Camp de Triboniano. Au coté de l'évacuation des occupants sans droit ni titre, le plan du ministre Maroni pour l'Emergenza à Milan prévoyait en fait la fermeture de la plupart des *campi nomadi* légaux , dont celui de Triboniano, sur lequel vivait environ 400 Roms roumains et 200 Yougoslaves. Afin de fermer le camp les Roms roumains furent évacués ou éloignés à divers moments. Finalement en mai 201, le bidonville fut évacué ; fut alors proposé aux familles restantes un retour en Roumanie, ou une maison dans un projet social. Cette fermeture fut financée grâce au 14 milions d'euros du plan Maroni pour plus d'information voir : Tosi A., Le politiche abitative per i Rom e i Sinti in Vitale T., Simoni A., Bonetti P., (dir) La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffré Editore, Milan 2011.

1051 « "Schedati perché nomadi" I supercommissari in azione », *La Repubblica*, 07 juin 2008.

1052 Impronte ai rom, no della Cei,"E' xenofobia e discriminazione" » La Repubblica, 29 juin 2008 ; Rom, « l'attacco di Famiglia Cristiana "Indecente prendere le impronte" » *La Repubblica*, 30 juin 2008.

1053 Décision du Parlement européen du 10 juillet 2008 sur le recensement des Roms en Italie sur la base de leur appartenance ethnique, accédé le 25/11/2011 à http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0361&language=FR.

1054 *« Una specifica attenzione, attesa la delicatezza dell'operazione, deve accompagnare la identificazione dei minori, che sarà effettuata, attraverso tali rilievi, allorché necessaria per tutelarli, anche in rapporto ad abusi dei genitori o sedicenti tali. In particolare, l'acquisizione delle impronte digitali potrà riguardare i soggetti che siano maggiori di 14 anni, salvo che non sia possibile una identificazione in altro modo. Per i minori di tale età, ma maggiori di 6 anni, le impronte potranno essere acquisite solo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, ove richiesto da coloro che ne esercitano la potestà, secondo quanto previsto dal regolamento UE n. 380/2008, ovvero, nei casi necessari, attraverso il raccordo con la competente Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori e a mezzo della Polizia giudiziaria. Al di sotto di tale fascia di età, i rilievi dattiloscopici potranno essere disposti, d'intesa con la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori, solamente in casi eccezionali, da parte della Polizia giudiziaria, nei confronti dei minori che versino in stato d'abbandono o si sospetta possano essere vittime di reato »*

**Traduction :** *Une attention spécifique, eu égard à la délicatesse de l'opération, doit accompagner l'identification des mineurs, qui sera effectuée à travers de tels relevés, alors nécessaire pour les protéger, également par rapport aux abus des parents ou soi disant parents. En particulier, l'acquisition des empreintes digitales pourra regarder les sujets qui sont majeurs de quatorze ans quand une identification n'est pas possible par un autre moyen. Pour les mineurs de cet âge, mais majeur de 6 ans, les empreintes pourront être acquisse seulement afin de délivrer un permis de séjour, en cas de demande de ceux qui exercent l'autorité parentale,*

Le cadre juridique mis en place par la déclaration d'urgence, les ordonnances et enfin la circulaire du ministre de l'Intérieur sont fortement critiqués par la doctrine italienne sur le moment[1055], comme dans les mois qui suivirent[1056]. Plusieurs points ont concentré la critique, le premier est le caractère discriminatoire sur base ethnique et raciale de ces textes. Comme nous l'avons vus précédemment avec Alessandro Simoni, la doctrine étudiée écarte l'idée de s'arrêter à l'absence de qualification formellement ethnique du public visé pour retenir qu'au delà du texte officiel l'ensemble de la communication du pouvoir vise à présenter les Roms comme l'objet réel de cette règlementation[1057]. Dès lors que l'on accepte que le texte à bien pour objet les Roms comme catégorie ethno-politique, le texte viole l'article 13 de la Constitution (réserve de loi) puisqu'il prévoit des restrictions de liberté non prévues par la loi et surtout l'alinéa 1 de l'article 3 de la Constitution italienne qui interdit les discriminations fondées sur la race puisqu'il prévoit des mesures contraignantes (recensement) et dérogatoires du droit commun contre une catégorie ethnique[1058]. Cette discrimination serait également contraire à la 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et

---

*telle que disposée dans le règlement Uen. 380/2008, ou bien, dans les cas nécessaires, à travers le rapprochement avec le procureur de la république compétent auprès du tribunal des mineurs et via la police judiciaire. En dessous de cet âge, le relevé des empreintes digitales pourra être fait, en accord avec le procureur de la République auprès du tribunal des mineurs, seulement dans des cas exceptionnels, par la police judiciaire, lorsque ces mineurs sont en état d'abandon ou sont suspectés d'être victimes de délit.*

1055 Grass G. « Il Parlamento europeo ed i provvedimenti amministrativi del Governo Berlusconi sugli insediamenti di comunità nomadi nei territori delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia. Qualche prima considerazione » *in Forum di Quaderni Costituzionali*, juillet 2008, accédé le 15 novembre 2012 à http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/diritti_liberta/0008_grasso.pdf et Bilancia F., "La legalità: il tramonto di una categoria giuspolitica", *www.costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2008 accédé le 15 novembre 2012 à http://www.costituzionalismo.it/articoli/282/.

1056 Simoni A., « I decreti "emergenza nomadi" il nuovo volto di un vecchio problema », *Diritto, immigrazione et cittadinanza*, vol. X, no. 3-4, 2008, p. 44-56, Conti R., « Impronte digitali e diritti umani. In ricordo di Rosario Livatino ». *Politica del diritto*, n°. 4/2008.

1057 Bilancia F précité p.2, Grasso G. précité p. 3

1058 *« Il nuovo diritto stabilisce, ad esempio, che un'ordinanza amministrativa di protezione civile possa imporre la schedatura, anche mediante la raccolta delle impronte digitali, "per l'identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti" nei campi nomadi. La disposizione, derogando alle riserve di legge e di giurisdizione di cui all'art. 13 della Costituzione, introduce misure discriminatorie su base etnica in palese violazione dell'art. 3 della Costituzione. La razza, l'etnia, le condizioni personali divengono presupposti di fatto al fine di presumere iuris et de iure un'attitudine deviante e delinquenziale perfino nei bambini, costituendo il fondamento politico per la sottomissione di queste persone ad un regime di polizia discriminatorio ricondotto alla cura dei prefetti, nominati commissari straordinari ad una determinata etnia"*, Bilancia ., F précité p. 11.

**Traduction :** Le nouveau droit établit, par exemple, qu'une ordonnance administrative de protection civile peut imposer le fichage, également par empreintes digitales "pour l'identification et le recensement des personnes, également mineures, des noyaux familiaux présents " dans les *campi nomadi*. La disposition, dérogeant à la réserve législative et de juridiction de l'article 13 de la constitution, introduit des mesures discriminatoires sur base ethnique en violation évidente de l'article 3 de la Constitution. La race, l'ethnie, les conditions personnelles devenant des présupposés de fait aux fins de présumer juris et de jure une attitude déviante et délinquante jusque dans les enfants, constituant le fondement politique pour la soumission de ces personnes à un régime de police discriminatoire conduite sous la direction des préfets nommés commissaires extraordinaire à une ethnie déterminée **»**

l'article 14 de CEDH interdisant les discriminations de race notamment associées à une violation de l'article 8 sur la vie privée et familiale[1059].

Le recensement va montrer une population beaucoup moins importante que celle présentée lors de la campagne électorale, le 22 octobre 2008, à la fin du recensement le ministère de l'Intérieur avait compté 167 campements dont 124 illégaux et 43 autorisés et sur lesquels avaient été recensés 12.346 personnes dont 5.436 mineurs[1060].

Le décret instaurant l'*Emergenza Nomadi* est prorogé jusqu'au 31 décembre 2010 par un décret du 28 mai 2009[1061] qui étend le champ territorial de la déclaration de l'état d'urgence au Piémont et à la Vénétie[1062]. Il est de nouveau prorogé jusqu'au 31 décembre 2011 par un décret du 17 décembre 2010[1063].

### **C.-** L'annulation de *l'Emergenza Nomadi*

Les associations humanitaires vont introduire plusieurs recours contre le décret et les ordonnances, trois recours civils[1064] et un recours administratif devant le Tribunale Amministrativo Regionale Lazio[1065]. Les premiers recours au civil étaient fondés sur la procédure anti-discrimination des articles 43 et 44 du décret-legislatif 286/98 et visaient le fait que toute une communauté, en réalité ethnique, était visée par le terme « *pericolosità sociale* ». Ces recours sont rejetés pour incompétence par les tribunaux(1)[1066]. Le troisième recours est déposé par l'European Roma Rights Center Foundation et deux Roms devant le

---

1059 Conti R., précité p. 591.

1060 Données accessibles sur le site du ministère de l'Intérieur accédé le 01/03/2012 à http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/

1061 Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 28 maggio 2009 Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto (GU n. 129 del 06/06/2009).

1062 Le conseil des ministres adopte le 1er juin 2009 deux ordonnances pour les nouvelles régions concernées sur le modèle des ordonnances du 30 mai 2008.

1063 Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 17 dicembre 2010, Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto, GU n.304 del 3012/2010.

1064 Un recours fut déposé devant le le tribunal de Mantoue par les associations SUCARDROM e ASGI et un recours fut déposé devant le tribunal de Rome par l'association PROGETTO DIRITTI ONLUS.

1065 Recours déposé par l'European Roma Rights Centre Foundation.

1066 Tribunal di Roma, 8 febbraio 2009, r.g. 4766/08 ; Tribunal di Mantova, 21 aprile 2009 , r.g. 458/09 ; Tribunal di Milano, r .g. 49050/2008.

*Tribunale amministrativo regionale* du Lazio[1067] (2) Avant d'être porté en appel devant le Consiglio di Stato (3).

### 1. Le rejet des recours fondés sur une violation de la discrimination raciale.

L'*Emergenza Nomadi* fut analysée par l'ensemble des commentateurs (journalistes, doctrine, ONG) comme étant une mesure de contrôle des Roms, le premier contentieux soulevé fut tout naturellement une action civile anti-discriminatoire sur la base des articles 43 et 44 du décret-législatif 286/98[1068]. Toutefois tous les recours introduits sur cette base furent déboutés, en effet comme le note Marzia Barbera[1069] la condition préalable pour que soit effective la protection anti-discrimination est que le juge reconnaisse qu'une différence existe et qu'elle résulte d'une identité historique et culturelle et dans les trois recours étudiés cette action n'a pas abouti car les juges sont resté aveugles à la différence de traitement.

Dans son ordonnance du 8 février 2010 par laquelle le tribunal de Milan a statué sur les modalités du recensement prévu par les ordonnances, le juge a retenu légitime l'opération de police qui avait agit en suivant une application correcte des mesures gouvernementales, et ces mesures « *non è affatto discriminatoria perché destinata non al controllo e al censimento di soggetti appartenenti una determinata etnia o cittadinaza bensi di tutti i soggetti che – a prescindere d'all'etnia e dalla cittadinaza – si trovano presso gli insedimenti destinati dad ospitare comunità nomadi* »[1070].

Le juge évite soigneusement de se demander qui sont concrètement les personnes de la « communita nomadi » visées par l'opération de police, en l'occurrence dans la décision du 8 février 2010 il s'agissait de citoyens italiens présents sur le terrain visé par l'opération de police depuis de nombreuses années. Afin d'éviter dans ces affaires d'avoir à juger du caractère discriminatoire de la règlementation *Emergenza Nomadi*, les tribunaux opposent un

---

[1067] Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione I, sentenza del 24 giugno 2009, n. 6352, commentaire Mariani F. « Le categoria nomade sotto la lente dei giudici francesi e italiani », *JURA GENTIUM Vol. VIII, numero monografico: La "minoranza insicura", Anni 2010-11 p. 95*

[1068] Pour un éclairage sur le droit de l'anti-discrimination : Barbera, M. *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale*. Giuffrè Editore, 2007.

[1069] Barbera M. Rom e diritto antidiscriminatorio in Bonetti, P. Vitale T., Simoni A.. *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia* précité.

[1070] **Traduction :** « Ce n'est en fait pas discriminatoire, car c'est destiné non au contrôle et au recensement de sujets appartenant à une ethnie déterminée ou citoyenneté mais bien à tous les sujets qui - au delà de l'ethnie ou de la citoyenneté- se trouvent dans les installations destinées à accueillir des communautés nomades. »

formalisme juridique excessif et qui est un véritable obstacle pour la tutelle de la discrimination raciale dans les actes administratifs et réglementaires. Dès lors que le juge se retranche derrière un tel formalisme, il suffit pour l'autorité adoptant une mesure ouvertement discriminatoire que le mot ROM n'apparaisse pas et soit remplacé par une catégorie para-ethnique (*Nomadi, gens du voyage* mais également *néo-communautair*e) pour éviter la censure du juge. C'est une limite que l'on retrouve dans de nombreuses décisions tant en France qu'en Italie comme par exemple la décision du Tribunale Aministrativo Regionale Lazio du 24 Juin 2009 également sur l'*Emergenza Nomadi*.

### 2. La décision du *Tribunale aministrativo regionale Lazio* du 24 Juin 2009

Pour les requérants, le décret viole le principe général d'interdiction de toute forme de discrimination raciale et ethnique. Un second moyen soulevé est le défaut de motivation dans la mesure où pour les requérants l'état d'urgence ne pouvait être déclaré sur de larges portions du territoire du fait de la seule présence des camps de nomades sans être disproportionné. La requête soulève par ailleurs l'absence de quelques dispositions normatives autorisant une procédure de recensements des personnes également mineures. Le *Tribunale amministrativo regionale* du Lazio a rejeté les moyens tirés de la violation de l'interdiction de toute forme de discrimination ethnique tant quant à la légalité du décret[1071] que des ordonnances[1072]. Les juges écartent une violation du principe de non discrimination[1073] du décret avec une argumentation peu convaincante, fondée sur l'idée qu'il existe une *emergenza Nomadi* «prouvée », qu'en prendre acte ne saurait être discriminatoire. En ce qui concerne les ordonnances, le TAR Lazio écarte également une violation du principe de non discrimination ethnique, directe comme indirecte de la directive 2000/43 car les ordonnances ne concerneraient pas une catégorie ethnique (les Roms) mais les habitants des « insedimenti Nomadi »[1074]. Ici encore la convergence entre les catégories Nomadi et Rom fonctionne sous

---

[1071] Point 3.1. de la décision

[1072] Point 3.2. de la décision

[1073] Mariani F. précité p 101.

[1074] *« Nella fattispecie, la discriminazione diretta non sussiste in quanto, come detto, tutte le persone presenti negli insediamenti di comunità nomadi sono destinatarie dei provvedimenti in discorso, con la conseguenza che una qualunque persona, a prescindere dall'etnia, è destinataria degli atti se presente negli insediamenti, così come non è destinataria una persona di etnia ROM che non sia presente negli insediamenti.*

*La discriminazione indiretta neppure sussiste in quanto gli atti non pongono le persone di una determinata razza o etnia in posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre sia perché, come detto, il criterio di individuazione dei destinatari degli atti non è l'etnia ma la presenza in insediamenti di comunità nomadi sia e*

couvert d'une distinction fictionnelle. Rappelons que les habitants de Casalina 900 qui ont porté le recours habitent sur ce terrain dans des maisons en dur depuis presque 40 ans, dès lors rien ne caractérise particulièrement ce lieu comme un « insedimento Nomadi », si ce n'est le caractère « nécessairement » nomade des Roms bosniaques y habitant.

Le tribunal accueille le second moyen tiré de l'absence de base légale de la procédure de recensement des personnes également mineures et a donc annulé les articles 1, alinéa 2 lettre C), des trois ordonnances qui prévoyaient une telle identification et le recensement des implantations nomades via des relevées signalétiques (empreintes). Le ministère de l'Intérieur et la commune de Rome ont interjeté appel devant le Conseil d'Etat, tandis que les défenseurs ont déposé un recours incident visant à l'annulation de l'ensemble des actes de *l'Emergenza Nomadi.*

### 3. La décision du Conseil d'Etat du 16 novembre 2011.

Dans sa décision *Consiglio di Stato, sentenza n. 6050 dd. 16.11.2011,* le Conseil d'Etat étudie les 2 moyens incidents, soit l'ensemble des arguments qui avaient été développés en première instance. Le premier moyen est tiré de la discrimination ethnique que feraient subir aux Roms le décret et les ordonnances « Emergneza Nomadi » est écarté. Le Conseil d'Etat reconnaît que si le décret et les ordonnances attaqués ne visent pas explicitement une ethnie, de nombreux éléments (document de préparation, déclaration du ministre) montrent que le texte vise en premier lieu, les Roms, qui sont « *de commune esperienza* » la plupart des personnes vivant dans les « *campi nomadi* ». Toutefois pour le Conseil d'Etat si ces textes peuvent montrer une volonté discriminatoire, ils ne démontrent pas en l'espèce que l'action

---

*soprattutto perché le iniziative previste, a prescindere dalle concrete modalità di realizzazione, sono finalizzate a garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone e, in definitiva, costituiscono strumenti volti, in coerenza con la finalitàcomunitaria, a migliorare l'inclusione delle comunità nomadi ».*
**Traduction :** *Dans les faits d'espece, la discrimination directe n'existe pas car, comme précisé précedement, toutes les personnes présentes dans les installations de communautés nomades sont destinataires des mesures discutées, avec conséquence qu'une personne quelqu'elle soit, faisant abstraction de son ethnie, est destinataire des actes actes se présente dans les installations, tout comme n'est pas destinataire une personne de ethie ROM qui n'est pas présent dans ces installations.*

*La discrimination indirecte n'existe pas non plus car les actes ne touchent pas les personnes d'une race ou ethnie déterminée en position de désavantage particulier respectivement à d'autres car, comme précisé précédemment, le critère d'individualisation des destinataires des actes n'est pas l'ethnie mais la présence dans des installations de communautés nomades, et surtout parce que les initiatives prévues, en faisant abstraction des modalités concrètes de réalisation, ont pour but de garantir le respect des droits fondamentaux et de la dignité des personnes et en définitive constituent des instruments destinés, en cohérence avec les buts de l'Union européenne ,à améliorer l'inclusion des communautés nomades.*

administrative dans son ensemble soit principalement destinée à réaliser une discrimination raciale contre la communauté Rom. Pour le Conseil d'Etat, deux observations montrent l'absence d'intention de discrimination ethnique: Les mesures avaient pour but de venir répondre à un « *situazione di alarme sociale* » et s'appliquaient à tous au sein des *campi nomadi* sans distinction ethnique. Nous rejoignons au sujet de cette argumentation du conseil d'État, le point de vue de Claudio Cottatellucci[1075] : le Conseil d'État tout en feignant accueillir une possible existence d'une discrimination indirecte au delà de la fiction de la distinction Nomadi/Rom en écarte tout usage dans la pratique du recours en excès de pouvoir. En effet, le Conseil d'État rejette le moyen car après l'examen des textes mis en cause ne peut « *concludere nel senso che l'intera azione amministrativa nella specie sia stata unicamente e precipuamente finalizzata a realizzare una discriminazione razziale nei confronti delle comunità Rom* »[1076] et fait donc peser sur les requérants la charge de la preuve de l'intention discriminatoire de l'Administration. Il est évident que sauf erreur grossière[1077], les requérants ne peuvent réunir de preuves manifestes de l'intention discriminatoire de l'Administration.

Cette position conservatrice du conseil d'État est d'autant plus affirmée qu'annulant le texte en cause sur le moyen tiré de l'insuffisance de motivation il lui était en vertu du « principio di asorbimento » inutile d'argumenter et de rejeter le moyen tiré de l'existence d'une discrimination ethnique. Le Conseil d'État va en effet s'appuyer sur l'insuffisance de motivation du décret du 21 mai 2008 pour l'annuler. Le Conseil d'État formule un raisonnement en deux temps : les articles 2 du 5 de la loi n° 225 de 1992 érige un pouvoir manifestement dérogatoire aux pouvoirs et compétences ordinaires, ce pouvoir dérogatoire est limité car ne peut être mis en œuvre qu'en cas de « *calamité naturelle, catastrophe ou autre événements qui par leur intensité et importance doivent être affrontés avec des moyens et des pouvoirs spéciaux* ». Le juge dispose donc d'un pouvoir de contrôle sur l'existence de ces présupposés ainsi que sur l'adéquation d'une telle mesure eu égard à «l'intensité » et « l'importance » des événements la motivant. Pour pouvoir être évalué les événements doivent donc avoir un caractère effectif et objectif[1078].

Le juge de première instance avait repoussé le moyen lié à la motivation insuffisante qu'aurait présenté le seul visa de la « *presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e*

---

1075 Cottatellucci, C. « Il Consiglio di Stato e l'emergenza rom ». *Minori Giustizia* n. 1/2012 p. 462.

1076 **Traduction : «** Conclure dans le sens que l'entière action administrative dans les faits fut uniquement et principalement finalisée dans le but de réaliser une discrimination raciale contre la communauté Rom ».

1077 Comme ce fut le cas avec la circulaire du 5 août 2010 en France voir la section 2 de ce chapitre.

1078 CONS. Stato, sez. IV, 30 maggio 2005, nr 2795.

*nomadi* » car ce n'était pas tant la présence de communautés nomades qui motivait le décret que le rapport « eziologico »[1079] existant entre cette présence et la « *situazione di grave alarme sociale* ». Le Conseil d'Etat repousse cette argumentation du juge de première instance et accueille le moyen car la situation d'alerte sociale découlant de la présence de nomades n'est pas une situation exceptionnelle ne pouvant pas être traitée via une action publique se fondant sur les pouvoirs ordinaires de l'administration.

En effet :

- *La situation de précarité sociale des nomades n'est pas au centre des mesures du décret ou des ordonnances et ne saurait leur conférer une consistance objective*
- *Les épisodes graves mettant en péril la sécurité publique sont des phénomènes, bien qu'importants, qui restent isolés et qui peuvent être affrontés avec les instruments de prévention et de répression offerts par le droit pénal sans que soit nécessaire* (de conférer à l'administration) *des pouvoirs extraordinaires sur l'ensemble des territoires des trois régions*.
- *La présence massive de nomades n'est pas démontrée par le décret ou d'autres pièces, aucun chiffre n'est avancé à Rome et Naples tandis qu'a Milan, l'estimation de 6000 personnes au regard de l'agglomération ne semble pas,* prima facie*, un phénomène propre, par ses dimensions, à rendre inefficace les pouvoirs et instruments ordinaires.*
- *Enfin l'existence, dans l'aire urbaine Milan, de nombreuses collectivités n'est pas un élément permettant de motiver le recours aux pouvoirs dérogatoires, dès lors que ceux-ci doivent être la réponse à un événement réel et objectif et non pas venir combler un manque de volonté politique.*

Le Conseil d'Etat ayant vidé la gravité de l'événement *Emergenza Nomadi* de sa substance objective, il annule le décret du 21 mai 2008, les décrets de prolongation de décembre 2009 et 2010, ainsi tous les actes qui en découlent.

Ici le Conseil d'Etat adopte une position que l'on pourrait qualifier de « française ». Il est en retrait sur la reconnaissance de la discrimination au prétexte de ne pas faire de « procès d'intention » à l'administration. Il va, par contre, s'attacher à la motivation de la décision administrative. La censure de la discrimination apparaissant en creux de la censure pour

[1079] Etiologique, Comme en français le terme n'a pas en italien de sens metaphorique et se rapporte habituellement aux causes des maladies au sens strict...

défaut de motivation. Derrière le manque d'éléments objectifs que souligne le Conseil d'Etat, il y a un non-dit : le décret est insuffisamment motivé car la décision politique reposait sur des préjugés racistes. Cette décision intervient comme la clôture d'une longue séquence politique courant de 2008 à 2011 et a une portée symbolique importante. Nous pouvons toutefois nous interroger sur l'effet réel qu'avait l'*Emergenza Nomadi* sur les procédures d'évacuation, à travers l'exemple de Milan.

## II.- Les évacuations à Milan, entre procédure pénale et administrative.

La démarche de ce travail de recherche : l'acte administratif comme point de départ permettant d'analyser les règles de droit ayant un impact majeur dans les conditions de vie des Roms / Roumains, fut pour le moins malmenée quand il s'est avéré nécessaire de revenir aux sources administratives de la politique des *sgomberi*. Les Roms, comme les militants associatifs ou les avocats[1080] dénoncent l'absence de notification de la mesure aux intéressés avant l'évacuation forcée. Cette absence de document administratif objectivable rend, par définition, malaisée l'analyse textuelle de la décision.

Cette absence de documents administratifs n'empêche pas une médiatisation importante des évacuations par la municipalité. Nous retrouvons de 2007 à 2011 de nombreuses déclarations de l'adjoint au maire et assesseur à la Securité, Riccardo De Corato, se félicitant de l'efficacité de la politique d'évacuation. En avril 2011, il déclare avoir, depuis 2007, fait évacuer plus de 500 « camps »[1081]. Nous allons donc tacher de comprendre les procédures juridiques qui sont mises en oeuvre pour évacuer systématiquement les bidonvilles Roms de la ville entre 2007 et 2011[1082]. Le « processus » est politiquement piloté par la mairie. Deux voies sont possibles pour que la police ait une base légale pour intervenir : une procédure pénale enclenchée par le propriétaire ou une décision administrative fondée sur l'ordre public.

---

[1080] Neri, L., « I pofili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi » in Bonetti P., Simoni A. Vitale T. (eds), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffré Editore, Milan, 2011.

[1081] Declaration sur le Blog de l'assesseur Riccardo De Corato accédé le 02/12/2011 à http://riccardodecoratoblog.net

[1082] Annexe 8 : liste des évacuations entre le 1er septembre 2010 et le 1er mai 2011 établi par Stefano Pasta et Greta Perisico.

### **A.-** L'évacuation fondée sur une procédure pénale

Dans de nombreux cas, la police intervient en fait sur le fondement d'une procédure pénale. L'article 633 du c*odice penale, Invasione di terreni o edifici*[1083] dispose que « *Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a due anni o con la multa da euro 103 a euro 1.032. Le pene si applicano congiuntamente, e si procede d'ufficio, se il fatto è commesso da più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata, ovvero da più di dieci persone, anche senza armi* ». Le délit d'invasion de terrain ou d'édifice est permanent[1084], la police peut donc agir à tout moment pour faire cesser le délit caractérisé. L'article 633 du *codice penale* dispose toutefois que le délit est caractérisé par la plainte de la victime (du propriétaire). Autrement dit la police ne pourra procéder à l'évacuation que lorsque le propriétaire porte plainte contre les Roms / Roumains qui occupent illégalement le terrain. Si le terrain ou le bâtiment est public ou à l'usage du public l'article 639-bis du *Codice penale, Casi di esclusione della perseguibilità a querela* dispose que le ministère public poursuive d'office (sans plainte du propriètaire), dans ce cas la police peut à tout instant évacuer le terrain occupé.

L'enjeu pour la mairie est de pousser les propriétaires privés à porter plainte. La priorité de la mairie n'est pas la poursuite au pénal[1085], mais de donner une base légale à la police pour évacuer[1086]. Par ailleurs, la mairie va pouvoir, à chaque évacuation, communiquer sur le fait qu'elle met un terme à un délit pénal, et que des plaintes ont été déposées contre les Roms « envahisseurs » de terrains[1087]. Cette pression sur les propriètaires n'est pas toujours si aisée : le foncier milanais est structuré autour de quelques grands propriétaire immobiliers privés détenant de larges parts des anciennes zones industrielles et agricoles qui vont se plier ou non

---

1083 **Traduction :** « Toute personne qui envahit arbitrairement un terrain ou des bâtiments, publics ou privés, afin de les occuper ou d'en tirer un autre profit, est punissable, sur plainte de la victime, d' une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans ou une amende de 103 Euros à 1032 Euros.
Des pénalités s'appliquent conjointement, et sont appliquées d'office si l'infraction est commise par plus de cinq personnes, dont au moins une est ouvertement armée, ou plus de dix personnes, même sans armes. »

1084 Fiore S., *I reati contro il patrimonio*, Wolters Kluwer, Italia, 2010. p.635

1085 Il n'est d'ailleurs pas sûr que la condamnation serait acquise, l'article 54 de codice penale prévoyant une excuse eu égard à l'état de nécessité de la personne attaquée, pourrait etre utilement invoqué par le défenseur, voir *Cass. pen.*, 20.11.1973, *CP*, *1974*, 1109; *Cass. pen.*, *7.4.1972*, ivi, *1974*, *537*; *Cass. pen.*, 9.9.1959, RP, 1960, 200. Per Trib. Firenze, 15.1.2007, n. 3678 cité par Fiore S, *précité*, p.231.

1086 « Via Colico, fuori i rom Denuncia dei propietari permette lo sgombero », *Il Giornale*, 23 mars 2010.

1087 Voir par exemple le communiqué de presse de la commune de Milan en date du 18 février 2011 : accédé le 15 février 2012 à http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/comunicati.nsf/weball/67F5480F1F80C9C0C125783B0042890C

aux injonctions du pouvoir local en fonction d'autres négociations n'ayant aucun rapport avec l'occupation des terrain par les Roms. De son coté, la mairie va menacer de mettre les évacuations à la charge des propriétaires s'ils ne sont pas assez diligents[1088]. Dans ce cas la mairie va agir par voie d'ordonnance.

### **B.-** L'évacuation comme décision administrative.

Lorsqu'elle ne peut pas s'appuyer sur la plainte du propriétaire, la mairie adopte une ordonnance sur la base de son pouvoir de police administrative. À Milan, les associations, les avocats et les intéressés peuvent avoir connaissance de telles mesures par voie de presse, mais en l'absence de notification formelle, il est difficile pour les futurs expulsés de contester ces décisions. Malgré cette difficulté deux recours ont été intentés à Milan contre des évacuations. Dans les deux cas le résultat fut négatif pour les requérants mais les recours ont toutefois permis d'avoir accès aux documents administratifs. Il s'agit de deux décisions du tribunal de Milan, un décret 10 Juillet – 13 septembre 2008 dans une procédure « anti-discrimination »[1089] et une ordonnance de classement du 16 février 2009 d'un recours en référé.

La première décision concernait l'évacuation d'un terrain occupé abusivement par plusieurs familles Roumaines, rue San Dionigi le 05 septembre 2007. Lors de l'évacuation, les familles n'ont reçu aucun préavis ou notification, aucune alternative d'hébergement crédible ne fut proposée et la police procéda à la destruction des biens qui n'avaient pas pu être emportés. Les familles ont, par l'intermédiaire d'un avocat militant, attaqué la commune de Milan pour conduite discriminatoire à leur égard lors de l'évacuation du bidonville. Le tribunal a toutefois retenu dans un décret 10 Juillet – 13 septembre 2008 que la commune, en l'espèce, avait agit en raison de la défaillance du propriétaire du terrain qui rendait nécessaire les interventions

---

1088 *Riccardo De corato, adjoint au maire à la sécurité déclare ainsi « Come ho detto più volte - ricorda De Corato - i proprietari delle aree devono provvedere alla messa in sicurezza. La violazione di questi obblighi può comportare un intervento del Sindaco con un'ordinanza contingibile e urgente. Strumento che potremmo anche utilizzare per l'ex Scalo di Porta Romana, addebitando naturalmente i costi alle Ferrovie, se non si dovesse metter fine a questa situazione* » in « Viale Forlanini, sgomberata baraccopoli in ex polveriera », *Il Giorno* 14 janvier 2010.
**Traduction : «** Comme je l'ai déjà dit plusieurs fois –se rappelle De Corato – les propriétaires des aires doivent procéder à la mise en sécurité. La violation de ces obligations peut emporter une intervention du maire avec une ordonnance contingente et urgente. Instrument que nous pourrions utiliser également pour l'ex Scalo di porta Romana en débitant naturellement les couts aux Chemins de Fer, s'ils devaient ne pas mettre fin à cette situation ».

1089 Ex-art 44D. Lgs n 286/1998.

idoines pour poursuivre l'intérêt public que la mesure d'évacuation entendait défendre et que l'accueil provisoire des femmes et des enfants dans un dortoir public avait permis de « créer les conditions d'une atténuation des inévitables conséquences que l'exécution pouvait comporter ».

Les actes produits par la mairie lors de l'instruction nous permettent de mieux cerner son action. L'évacuation du 05 septembre 2007 fut effectivement exécutée sur le fondement d'une ordonnance d'évacuation du 17 août 2007[1090], notifiée le 19 août 2007 au propriétaire du terrain. Les occupants du terrains ne sont pas reconnus comme des sujets du droit administratif devant être associés ou du moins informés de la décision les concernant pourtant directement. La décision du 17 août ordonne au propriétaire (*liquidatore de consorzio Canale Navigabile MI-CR-PO*) de procéder à l'évacuation immédiate du terrain et de procéder dans les 10 jours qui suivent au nettoyage, à la désinfection et à la dératisation du terrain. L'ordonnance prévoit qu'en cas inexécution, la municipalité agira d'office à la charge du propriètaire.

L'ordonnance à pour base légale l'article 54 du *Testo Unico Enti Locali* consolidé. Il s'agit de la même disposition que celle qui fonde les ordonances anti-mendicité et qui permet au maire comme officier de l'Etat de prendre des mesures urgentes en cas de menace grave à l'ordre et la sécurité publique. Ici l'ordonnance justifie la menace par les rapports sanitaires de l'agenzia Sanitaria del Lavoro (ASL) qui pointe la présence de déchets, l'absence d'hygiène, de point d'eau, et le risque d'épidemie.

La seconde décision fut émise dans une procédure de référé. Les réquerants ont déposé une requête en référé le 16 novembre 2008 suite aux déclarations de l'adjoint au maire De Corato, qui annonçait l'imminente évacuation d'un terrain occupé abusivement (via Rubatino). Le référé demandait la suspension immédiate de l'exécution[1091]. Le 19 novembre, la mesure fut exécutée, et le tribunal n'a pu, le 16 février 2009 que prononcer éteinte la matière du contentieux[1092]. D'après le mémoire en défense de la commune, l'évacuation est une mesure du

---

1090 Annexe 9 : Ordonnances d'évacuation du terrain de San-Dionigi (Milan) et pièces annexes.

1091 Art. 669 bis e 700 Codice di procedura civile.

1092 Neri, L., *précité.*

préfet commissaire-extraordinaire à l'*Emergenza Nomadi*. Dans un argumentaire pour le moins curieux, au regard de son activisme politique en la matière, la commune affirme « *qu 'elle n'a aucune compétence en matière d'ordre public Emergenza Nomadi, à la lumière de la réglementation spéciale qui attribue au préfet, officier du gouvernement, la compétence pour gérer les évacuations* ». Bien qu'également visé par le référé, le préfet n'a pas produit de mémoire en défense.

## **C.-** L'exécution

Au centre du dispositif de l'évacuation proprement dite se trouve un service de la police municipale, le NUIR *Nucleo intervento rapido del Comune* qui comporte une quarantaine d'agents. Ce service se charge en premier lieu de faire ce que les autorités municipale ont qualifié de « *moral suasion* »[1093] autrement dit « pression morale ». Il s'agit comme nous l'avons également vu dans le cas français de multiplier les visites policières sur le terrain en annonçant pendant plusieurs semaines l'imminence d'une évacuation, de vérifier les conditions de séjour des habitants, d'assurance de leur voitures, etc... afin de vider un maximum le bidonville le jour de l'évacuation proprement dite.

Lorsque le terrain est de petite taille, le NUIR intervient seul, lors des grandes opérations il est renforcé le jour de l'évacuation par des éléments de police sous autorité du préfet, dans ce cas l'évacuation est effectuée sous sa coordination.

L'évacuation permanente par une brigade spécialisée des Bidonvilles Roms pourrait laisser croire que l'agglomération milanaise s'est peu à peu vidée de sa population Rom[1094]. Ainsi l'étude menée par Stefano Pasta et Greta Perisco[1095] montre sur la période 2010-2011 que si le nombre d'évacuation semble à première vue impressionnant, il n'a pas vraiment d'effet en terme de présence sur le territoire. En effet en retournant la focale et en s'interrogeant sur la fréquence des évacuations subies par une famille durant 13 mois, les auteurs montrent qu'il s'agit toujours des mêmes personnes qui tournent autour de l'agglomération, revenant sur des terrains évacués quelques mois ou quelques années plus tôt. Ces familles jouent sur les effets de frontières (entre les municipalités, les propriétés privées...) pour tenter de rester au plus

---

1093 « Rom, De Corato festeggia i cinquecento sgomberi », *La Repubblica*, 27 avril 2011.

1094 La municipalité prétend ainsi le nombre de Nomades dans l'aire urbaine est passée entre 2007 et 2011 de 8000 personnes à 1500 : « Rom, De Corato festeggia i cinquecento sgomberi »", *La Repubblica*, 27 avril 2011.

1095 Étude en ligne accédé le 15 février 2012 à http://www.storiemigranti.org/spip.php?rubrique113.

proche de l'agglomération, centrale dans leur économie, et donnant une fois encore le sentiment de la futilité de l'action publique.

## Section 2 : L’ évacuation des « campements » en France

L’évacuation d'un terrain peut juridiquement être fondée sur des mesures de nature disparates. Nous pouvons identifier deux grands types : les mesures administratives fondées sur des considérations d'ordre public, sanitaires voire urbaines d'une part (I) et les ordonnances judiciaires d'expulsion des occupants sans droit ni titre (II). Toutefois ces mesures trouvent une unité dans leurs exécutions fortement soumises à des objectifs politiques comme l’a montré la circulaire du 5 août 2010 (III).

### I.- L'évacuation administrative : un instrument en voie de réhabilitation ?

En France, le pouvoir de police administrative générale appartient au maire. Le maire pourra ainsi fonder une mesure administrative ordonnant une évacuation sur ses pouvoirs de police administrative spéciale ou générale (A). Si l'ordre public est ici abordé incidemment comme prétexte à la lutte spatiale, il fera l'objet de développements théoriques plus importants dans la troisième partie. Le préfet ne disposant pas, sauf exception du pouvoir d'édicter des mesures administratives ordonnant l'évacuation (B).

#### A.- Les mesures d'évacuation prises sur le fondement du pouvoir de police du maire

Il faut distinguer entre le pouvoir de police administrative générale du maire (1) et les pouvoirs de police administrative spéciale comme la police du péril (2).

##### 1. Le pouvoir de police général et l'évacuation

Les articles L.2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales font du maire le garant de l'ordre public général. Le maire peut agir sur tout le territoire de sa commune, sur tout objet qui viendrait à troubler l'une quelconque des composantes de l'ordre public général ou constituer une menace pour celui-ci. Il peut alors mettre en œuvre tous les moyens nécessaires au maintien de l'ordre ou à son rétablissement. L’intérêt public qu'il

entend protéger est l'ordre public[1096] Dans le cadre de sa compétence de police générale, le maire peut ordonner l'évacuation, l'interdiction d'accès ou d'occupation des immeubles en cause[1097]. Cette procédure peut s'avérer redoutable puisque le maire peut faire procéder à l'évacuation sans délai et sans qu'aucun recours ne puisse suspendre son execution.

À notre connaissance de tels arrêtés d'évacuations fondés sur la police générale du maire sont rarement utilisés, les mairies préférant faire pression sur les propriétaires des parcelles occupées afin qu'ils obtiennent une ordonnance d'expulsion[1098]. Il existe toutefois quelques exemples qui permettent d'approcher les angoisses de l'élu local face à la présence du bidonville Rom. Dans un arrêté du 14 décembre 2010 le maire de Lyon ordonne l'évacuation totale d'un squat en visant « l'emploi de poêle rudimentaire utilisés pour le chauffage et la cuisine » et le « mauvais raccordement de ces appareils et la dangerosité que cela représente face aux risques d'incendie et d'intoxication au monoxyde de carbone des personnes présentes dans les lieux ». L'usage de poêle à bois étant peu ou prou systématique, l'interprétation que fait le maire de son pouvoir de police permettrait d 'évacuer n'importe quelle Platz[1099]. Toutefois si l'arrêté ne fut pas contesté, nous pouvons émettre des doutes sur sa légalité du fait de la proportionnalité entre la mesure (l'évacuation) et les risques (incendies intoxications), d'autant plus que l'arrêté ne vise pas l'absence d'autres solutions alternatives.

Le 04 juin 2011, le maire de Villeneuve-le-Roi adopte un arrété anti-bidonville Rom[1100]. L'arrêté vise le risque incendie et le classement Seveso 2[1101] du site. Cet arrêté doit être rattaché au contexte local d'opposition très forte sur la question de la présence d'un bidonville sur un terrain de la ville appartenant au conseil général du Val-de-Marne. En effet, le Conseil général de majorité communiste avait retiré sa demande d'expulsion suite au discours de

---

1096 Il est malaisé de donner une définition juridique d'une notion fonctionnant comme un standart sur laquelle le juge administratif execre un contrôle de proportionalité. Nous renvoyons à Rials S., *Le juge administratif français et la technique du standard: essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980 que nous developperons plus en avant ; et sur le contrôle de la proportionalité de l'ordre public à *Conseil d'Etat 19 mai 1933, Benjamin, Rec.541, D 1933.3.354, concl. Michel, S 1934.3.1, note Mestre.*

1097 CE, 2 mai 1990, Préfet de police de Paris C/Khali : G.P., 1990, II, Panorama, p.661.

1098 Annexe 10: pièces du mémoire en défense procédure Hanul, et: pièces du mémoire en défense procédure rue de stalingrad

1099 Les Roms / Roumains utilisent souvent se temre allemand de *Platz* qui signifie lieu de sociabilité, lieu où l'on vit.

1100 Arrêté du 04 juin 2011, du maire de Villeneuve-le –Roi.

1101 Est appellé classement Seveso 2 le classement des installations industrielles prévu par la directive 2003/105/CE.

Grenoble[1102] et refusait de demander l'expulsion des occupants sans droit ni titre de son terrain provocant l'ire du premier édile UMP de Villeneuve-le-Roi. La mairie s'est placé sur le terrain politique organisant diverses actions[1103] comme la mise en place de quatre banderoles dans la ville sur lesquels on pouvait lire : « *Le conseil général doit faire évacuer les campements roms de notre ville !* » Et la mise en place d'une pétition sur le même thème d'évacuation du campement[1104], le parquet de Creteil a d'ailleurs ouvert une enquête préliminaire pour provocation à la haine raciale contre le maire Didier Gonzales[1105]. Devant l'obstination du Conseil général à ne pas demander l'expulsion des personnes, le maire adopte un arrêté fondé sur son pouvoir de police générale[1106], arrêté qui ne sera pas contesté.

Le Maire de Bondy adopte le 24 août 2011 un arrêté afin d'évacuer 4 bidonvilles situés autour du pont de Bondy[1107]. Cet arrété vise plusieurs troubles à l'ordre public : la traversée des bretelles d'autoroutes par les habitants, les risques d'incendies liés aux branchements EDF illégaux et au stockage des bouteilles de gaz. Cet arrêté est contesté devant le tribunal administratif de Montreuil via une procédure de référé-liberté. Pour les requérants, le champ d'application de l'arrêté est trop large puisqu'il ne cible pas un campement en cinq parties mais visait cinq terrains différents avec des problématiques d'ordre public spécifiques et non-interchangeables. Le Tribunal administratif ne répond pas sur ce point et vise simplement « une précision suffisante, notamment avec la carte détaillée jointe à l'arrêté qui distinguent les cinq endroits différents ». Cette décision est particulièrement ennuyeuse car, en pratique, elle permet d'évacuer un des terrains qui n'est concerné par aucun des troubles à l'ordre public visés du fait d'une hypothétique unité des terrains. En réalité, les personnes des cinq terrains ne se côtoyaient pas et ne parlaient pas la même langue[1108]. Ici l'unité tsigane est fantasmée tant par la mairie que par le tribunal.

---

1102 Les Roms de Villeneuve-le-Roi échappent à l'évacuation de leur campement, Libération, 24 août 2010 http://www.liberation.fr/societe/0101653777-les-roms-de-villeneuve-le-roi-echappent-a-l-evacuation-de-leur-campement.

1103 Le Conseil constitutionnel offre un répit aux Roms de Villeneuve-le-Roi Libération 12 mars 2011 http://www.liberation.fr/societe/01012325174-le-conseil-constitutionnel-offre-un-repit-aux-roms-de-villeneuve-le-roi.

1104 La pétition était accessible sur le site de la mairie , accédé le 25 septembre à http://www.villeneuve-le-roi.fr/index.php/P%C3%A9tition-camps-de-Roms?idpage=154&idmetacontenu= .

1105 « Créteil: Enquête sur un maire accusé d'inciter à la haine anti-Roms », *20 minutes*, 20 avril 2011.

1106 « Le maire annonce qu'il prend un arrêté contre le camp Rom », *le Parisien* 04 juin 2011

1107 Annexe 11 : arrêté du 24 août 2011 du maire de Bondy.

1108 Il y avait d'une part des ressortissants bulgares parlant turc et bulgare et de l'autre des ressortissants roumains parlant romani et roumain.

### 2. L'arrêté de péril ou le péril des squats

Les compétences de police spéciale sont expressément prévues par le code de la construction et de l'habitation (CCH). Les articles L.511-1 à L.511-4 CCH offre au maire des compétences redoutables en matière de police des immeubles menaçant ruine. Il va pouvoir adopter un arrété de péril ordonnant diverses mesures dès lors que l'immeuble présente un état de dégradation mettant en cause la stabilité d'un bâtiment et la sécurité des occupants ou des riverains ou passants. L'arrêté de péril est assorti de prescriptions de mesures conservatoires et de travaux impératifs, ainsi que d'un délai pour les réaliser. Suivant la gravité du péril, l'arrêté est assorti ou non d'interdiction partielle ou totale d'habiter. Cette interdiction d'habiter va fonder l'évacuation du squat ou du bidonville. Cette procédure est fréquemment utilisée contre les squats, elle l'est beaucoup plus rarement contre les bidonvilles. En effet, il peut paraître spécieux de motiver un arrêté de péril contre des cabanons sans étage et avec un toit en tôle ondulé sur « *la fragilité des constructions et leur risque d'effondrement, les dangers liés au chutes et à l'insalubrité évidente des lieux* » comme le fait le maire de Saint-Brice-sous-Forêt[1109]. Le maire peut en cas de péril imminent en vertu de l'article L511-3 du CCH faire accélérer la procédure

.

## **B.-** L'absence de compétence préfectorale générale d'édicter une mesure administrative d'évacuation

Le préfet n'a pas de pouvoir général de police administrative égal à celui du maire (1). Il peut toutefois, par exception, se substituer aux pouvoirs du maire (2). Enfin le préfet est compétent pour évacuer les gens du voyage, mais cette compétence ne devrait pas avoir d'effets sur les Roms / Roumains (3).

### 1. L'absence de pouvoir de police administrative générale

Le préfet ne dispose pas d'un pouvoir de police administrative générale lui permettant d'évacuer un terrain en se fondant sur un trouble à l'ordre public, ce pouvoir étant exclusivement entre les mains du maire. L'absence de compétence du préfet fut rappellée par

---

[1109] Annexe 12 : l'arrêté de péril adopté par la mairie de Saint-Brice-sous-Forêt du 05 septembre 2011.

le tribunal administratif de Versailles dans une décision TA Versailles N°0301004 du 04 octobre 2004. Cette décision annule un arrêté du préfet des Yvelines en date du 27 février 2003 ordonnant l'évacuation des Roms / Roumains installés sur un bidonville à Achères[1110]. Dans sa décision le tribunal rappelle au préfet qu'il ne peut pas empiéter sur les pouvoirs de police du maire : « *Considérant que le préfet ne peut se référer utilement, en l'espèce, aux dispositions de l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales, qui ne lui donnent pouvoir d'agir à la place du maire en matière de police générale, qu'après une mise en demeure adressée audit maire et restée sans résultat ; qu'il n'établit, ni même n'allègue avoir adressé une telle mise en demeure au maire d'Achères ; qu'ainsi qu'il a été dit, il ne peut invoquer une situation d'urgence qui aurait justifié qu'il agisse sans mise en demeure préalable* ».

Les procédures d'expulsion / évacuation étant un volet crucial dans la lutte contre l'installation des Roms / Roumains sur le territoire national, l'action de l'Etat se trouve entravée dès lors que la commune et le propriétaire du terrain (qui peut être la commune) décident de mettre un groupe à l'abri comme ce fut le cas à Saint-Denis en 2010. Les Roms / Roumains du Hanul, s'installèrent après leur expulsion le 5 juillet 2010[1111] sur des parcelles, propriété de la commune de Saint-Denis, avec l'accord tacite de cette dernière[1112]. La mairie ne mettant en œuvre ni procédure d'évacuation ni procédure d'expulsion, le préfet doit accepter la présence visible d'un bidonville sur lequel il n'aura pas de prise.

Le préfet, acteur clé de gestion spatiale des populations déviantes n'a donc pas d'instruments juridiques adéquats pour agir. D'autant plus que le controversé discours de Grenoble[1113], en politisant la question, l'éloigne des maires des périphéries communistes où sont souvent

---

[1110] L'évacuation fut exécutée le 6 mars 2003. Valérie Mitteaux et Anna Pitoun réalisatrices présente sur place réalisère un long documentaire sur ce sujet : Mitteaux V. et Pitoun A. , *Caravane 55*, 2003 - France - 52 minutes

[1111] « Près de 200 Roms de Seine-Saint-Denis toujours en attente de relogement », *Libération*, 07 juillet 2010.

[1112] Les modalités politiques de cette réinstallation sont anecdotiques mais interessantes. L'évacuation a lieu 20 jours avant le discours de Grenoble. La population est soutenue sur la forme par la mairie communiste de Saint-Denis. L'expulsion sur requête est contestée devant le TGI. Au cours de l'audience les Roms et le comité de soutient aprennent que l'expulsion fut demandé par GDF-SUEZ sur demande de la communauté d'agglomération de Plaine-commune. Entre temps a lieu le discours de Grenoble et la médiatisation de la répression gouvernementale. Ce discours est politiquement défavorable pour la position de fermeté de la commune, accusée de faire jeu avec le gouvernement. Début août le maire et sa première adjointe se résoudent à agir malgré l'hostilité d'une partie des élus de leur majorité. Le cabinet du maire indique alors aux associatifs une friche, propriété de la mairie, en précisant que si d'aventure les Roms du hanul l'occupaient illégalement la mairie n'engagerait pas de procédure d'expulsion.

[1113] Discours du présidnet de la république à Grenoble le 30 juillet 2010 accédé le 30 septembre 2011 à http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/prise-de-fonction-du-nouveau-prefet.9399.html

installés les Roms. Le gouvernement a prévu dès juin 2010[1114] de modifier la législation afin de donner au préfet un large pouvoir d'evacuation fondé sur l'ordre public. Intégrées à l'article 90 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI2), ces dispositions prévoyaient que « *Lorsqu'une installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à une personne publique ou privée en vue d'y établir des habitations comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, le représentant de l'État dans le département ou à Paris, le préfet de police peut mettre les occupants en demeure de quitter les lieux.* » et recouvraient les compétences dévolues au maire par l'article L2212-2 du code des collectivités territoriales. La procédure prévoyait que la mise en demeure serait accompagnée d'un délai de 48 heures d'exécution ou de recours administratif[1115]. Passé ce délai, le préfet pouvait procéder à l'évacuation forcée des lieux sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure. Le cas échéant, le préfet devait saisir le président du Tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites édifiées. Le président du Tribunal ou son délégué statuait, en la forme des référés, dans un délai de quarante-huit heures.

Ces dispositions furent déférées au Conseil constitutionnel par des députés socialistes. Selon les auteurs de la saisine, ces dispositions méconnaissaient plusieurs exigences constitutionnelles. Serait violé d'abord le principe de respect de la dignité humaine car « aucune contrepartie en matière de relogement ne soit prévue, heurte de front l'objectif d'assurer à chacun la disposition d'un logement décent » ; en second lieu l'exigence de garantie des droits, « car le droit de saisir le juge administratif dans un délai de 48 heures n'est pas suffisant pour satisfaire à cette exigence constitutionnelle. Si ce recours est formellement disponible, la réalité est qu'il sera pratiquement ineffectif, eu égard à la situation des personnes visées caractérisée par une extrême précarité et un extrême dénuement ». Les auteurs de la saisine invoquent également la violation conjointe de la liberté d'aller et venir, du respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile et enfin de la présomption d'innocence.

---

1114 « Mobilisation contre la délinquance rom », *Le Figaro*, 11 juin 2010.

1115 L'article 90 II de . loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. disposait que. « *Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au I, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine* »

Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 suit en partie l'argumentaire des auteurs de la saisine. Tout d'abord le Conseil constitutionnel constate qu'il ne serait pas inconstitutionnel de donner au préfet une compétence générale en matière d 'évacuation fondée sur l'ordre public puisque les mesures de polices administratives peuvent resteindre les droits et libertés, dès lors que ces mesures sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif [1116].

Toutefois le Conseil relève que la procédure retenue par le législateur ne laisse que 48 heures à l'occupant pour évacuer ou saisir le Tribunal administratif et que « ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis [1117]». Autrement dit, en ne prévoyant pas de procédure de prévention de l'évacuation et uniquement une saisine en urgence du Tribunal administratif, la loi donne au préfet un pouvoir exorbitant eu égard à la précarité des occupants d'habitats illicites. Le Conseil lie la compétence du préfet et la procédure prévue et annule donc les dispositions I et II de l'article 90. Suite à cet échec du législateur, le préfet n'a pas acquis de pouvoir de police administrative générale en matière d'évacuation. Il va par contre parfois pouvoir faire usage de son pouvoir de substitution aux pouvoirs du maire.

### 2. Un pouvoir exceptionnel de substitution aux pouvoirs du maire

---

[1116] *53 - Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;*

*54. Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 précité donne au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police la possibilité de mettre les personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite en demeure de quitter les lieux dès lors qu'elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ; que, dans cette mesure, les dispositions contestées sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;*

[1117] Décision .n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 Paragraphe 55.

L'article L. 2215-1 du code des collectivités territoriales permet au représentant de l'Etat dans le département de se substituer au pouvoir de police administrative du maire et de prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Toutefois, ce droit ne peut être exercé par le préfet à l'égard d'une commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat, ou lorsque l'ordre public est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes. Dans l'équilibre des pouvoirs entre le préfet et la commune, la substitution est perçue comme comme une atteinte importante aux libertés municipales dont le préfet ne fait usage qu'en dernier recours.

Sur les bords du canal de L'Ourcq, un bidonville s'étendait sur un terrain propriété de la ville de Paris et situé sur les communes de Noisy-le-Sec et de Bobigny. La ville de Paris n'avait pas engagé de procédure d'expulsion et la commune de Bobigny était également rétissante à demander l'évacuation des Roms occupants les lieux. La *Platz* existait depuis 5 ans et avait donc la réputation de jouir d'une certaine stabilité juridique. Le 18 mars 2011, la préfecture de Seine-Saint-Denis a notifié aux habitants un arrêté commandant de quitter les lieux sous 48 heures[1118]. Dans cet arrêté la préfecture fonde sa compétence sur le fait que la *Platz* soit à cheval sur deux communes, la menace de troubles à l'ordre public est motivée par l'existence de branchements illégaux au réseau ERDF, et sur les risques d'incendie qui en découlent. L'arrêté fut attaqué en référé- liberté, puisque qu'aucun recours suspensif n'est prévu dans la loi. Le juge des référés rejete la requête le 22 mars 2011 et le terrain fut évacué de ses 270 habitants le 29 mars 2011[1119]. La préfecture a en quelque sorte « reconstitué » l'article 90 de la loi LOPPSI 2.

Dans ses tentatives d'élargir son champ compétence à l'évacuation administrative des bidonvilles, le préfet peut faire usage d'un dernier escamotage juridique : jouer sur l'ambiguité sociologique entre le régime administratif des gens du voyage et la catégorie ethno-sociale de Roms / Roumains.

### 3. L'évacuation des gens du voyage et les Roms/roumains

Les bidonvilles varient dans leurs formes : des tentes et bâches, aux petites baraques faites de matériaux de récupération, en passant par de vieilles caravanes et camionnettes, en

---

1118 Annexe 13 : Arrêté de la Préfecture de Seine-Saint-Denis du 18 mars 2011.

1119 « Évacuation d'un camp de Roms en Seine-Saint-Denis », *LEMONDE.FR avec AFP*, 29 mars 2011.

plus ou moins bon état. Ces variations de formes alimentent une grande variation dans la dénomination des lieux de vie. Sur les documents de la préfecture[1120], les instructions ministérielles[1121], dans les déclarations de presse des membres du gouvernement[1122] les Roms / Roumais habitent dans des « campements illicites ». Cette terminologie renvoie d'une part au provisoire et à l'illégalité, et d'autre part au « nomadisme traditionnel des Roms », dont nous avons montré dans l'introduction l'absence de fondement ethnosociologique. Juridiquement, ce martèlement sémantique accrédite l'idée que le préfet peut faire usage contre un bidonville Roms des procédures prévues contre l'installation des gens du voyage.

Un groupe d'une cinquantaine de Roms / Roumains était installé sur un terrain vague à la Courneuve. Ce bidonville était constitué de caravanes en plus ou moins bon état ainsi que de quelques cabanes. Afin d'évacuer le terrain, la mairie et la préfecture ont organisé une réponse en deux temps. Dans un premier temps, la commune de la Courneuve remplissant ses obligations légales en matière d'aménagement d'aire d'accueil des gens du voyage[1123], le maire de la Courneuve a, par arrêté du 15 octobre 2009, interdit le stationnement des caravanes non attelées sur tout le territoire de la commune, sauf sur les aires de stationnement prévues à cet effet, comme le lui permet l'article 9 I de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (dite loi Besson) dans sa rédaction résultant des lois des 5 mars et 20 décembre 2007[1124].

Sur la base de cet arrêté municipal du 15 octobre 2009, le préfet de Seine Saint-Denis a dans une décision du 29 décembre 2009 mis en demeure les occupants en stationnement illicite de quitter les lieux dans un délai de 24 heures. Un occupant du terrain rédigea dans les 24 heures du délai contentieux une requête au tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Notons pour illustrer les difficultés d'accès au droit que la requête fut rédigée en Roumain au café internet

---

1120 Arrêté de la Préfecture de Seine-Saint-Denis du 18 mars 2011.

1121 Circulaire du 5 août 2010 du ministère de l'intérieur « Expulsions de Roms, un "mode d'emploi" explicite », *Le canard social*, 09 septembre 2011, accédé le 20 février 2011 à http://www.lecanardsocial.com/Article.aspx?i=193

1122 Discours du présidnet de la république à Grenoble le 30 juillet 2010 accédé le 30 septembre 2011 à http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/prise-de-fonction-du-nouveau-prefet.9399.html

1123 Le statut des gens du voyage ne recouvrant normalement pas la situation des Roms/roumains, nous ne ferons qu'effleurer ce très vaste sujet. Toutefois pour plus d'informations nous renvoyons à Aubin E., *La commune et les gens du voyage*, Berger Levrault, 2008.

1124 L'article 9 I.de la loi Besson dispose que « « *Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en oeuvre du schéma départemental* ».

proche du bidonville avant être traduite grossièrement en français grace à l'outil Google-Trad[1125]. En contestant la mise en demeure de quitter les lieux le requérant ignorait totalement les difficultés juridiques que posait une telle mise en demeure.

En effet, cette mise en demeure est fondée en droit sur l'article 9 II de la loi Besson qui dispose que - « *En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux. La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* ». L'usage de cette procédure pose un problème juridique complexe car l'article 9 de la loi Besson renvoie aux résidences mobiles mentionnées à l'article 1er de cette même loi soit aux résidences mobiles, habitat traditionnel des personnes dites gens du voyage . La préfecture peut-elle faire usage contre un bidonville Rom d'une procédure prévue dans l'esprit et la lettre de la loi aux « nomades traditionnels » ? La décision mettant en demeure de quitter les lieux fut contestée devant le tribunal administratif[1126], puis en appel[1127].

En appel, les requérants soulèvent une question prioritaire de constitutionnalité où ils contestent à travers l'article 9 de la loi Besson l'existence d'une législation ethnique « officieuse »[1128] s'appliquant aux Tsiganes[1129]. Le Conseil constitutionnel[1130] rétoque cet argumentaire en retenant que « Considérant qu'il résulte des dispositions combinées du paragraphe I de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 et de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1969 susvisées que les dispositions contestées sont applicables aux « personnes dites gens du voyage... dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles » et « n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne » ; qu'elles sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire ; qu'ainsi la distinction qu'elles opèrent repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre

---

1125 Braun H., Slama S., « *Le Conseil Constitutionnel, la HALDE et la discrimination* », contribution lue au colloque « Roms », « Tsiganes » « Gens du voyage », Université de Caen 24 et 25 novembre 2011.

1126 TA de Montreuil, 4 janvier 2010, n° 0914181.

1127 CAA de Versailles, 30 décembre 2010, n°: 10VE00337 inédit.

1128 Rouquette, R., « Gens du voyage : accueil ou rejet ? » *Dr. adm.* 2007, n° 12.

1129 Sur la confusion entre la catégorie ethnique « tsigane » et la catégorie administrative gens du voyage voir M. Bidet « Will French Gypsies always stay nomadic and out of the law-making process? » in *Romani mobilities in Europe : Multidisciplinary perspectives*, Oxford university, 14 et 15 Janvier 2010

1130 Décision n° 2010-13 QPC, 9 juill. 2010, *Balta et Opra*, AJDA 2010. 1398, obs. S. Brondel.

public et les droits des tiers ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité ».

Comme le démontre Emmanuel Aubin, « en voulant éviter le danger du « communautarisme » ou de l'approche ethnique qui ne ferait qu'institutionnaliser les différences en créant un risque de crispation identitaire, le Conseil constitutionnel rend une décision qui ne permettra pas d'éviter un autre écueil, peut-être pire, celui d'une injustice sociale ressentie et directement fondée sur un mode de vie différent »[1131]. Le Conseil constitutionnel fait fi du concept d'habitat mobile « traditionnel » visé par l'article 1 de la loi Besson, qui introduit pourtant la prise en compte du fait culturel dans l'appréciation juridique des faits. Paradoxalement, l'interprétation anti-culturaliste faite au nom de l'égalité républicaine par le Conseil constitutionel, permet aux autorités préfectorales et à leur juge de faire une lecture éthnicisée du fait bidonville associant les Roms / Roumains à la catégorie tsigane et par extension à un « évident » nomadisme tsigane.

Ainsi la Cour administrative d'appel de Versailles balaye l'argument de la sédentarité des Roms / Roumains malgré la présence de cabanes en dur sur le terrain. Dans sa décision, la Cour d'appel renverse la charge de la preuve du fait « traditionnel » de l'habitat mobile : « Considérant, en premier lieu, que, selon les termes de son article 1er, la loi du 5 juillet 2000 est relative aux personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ; qu'il ressort des pièces du dossier que les requérants résidaient dans des caravanes, tractées sur ce site depuis avril 2009, et qui doivent être regardées comme des résidences mobiles au sens de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 ; que par suite, les requérants, qui n'apportent par ailleurs aucun élément de nature à établir que cet habitat non sédentaire ne caractérise pas leur mode de vie habituel, ne sont pas fondés à soutenir que le préfet de la Seine-Saint-Denis aurait commis une erreur de fait en les considérant comme des gens du voyage , même s'ils n'étaient pas détenteurs d'un carnet de circulation, et une erreur de droit en leur opposant les dispositions de l'article 9 II de la loi susmentionnée ».

Toutefois nous pouvons remarquer que cette procédure n'est que très peu utilisée pour évacuer les bidonvilles des Roms / Roumains, l'habitat uniquement fait de cabanes étant plus courant. Nous n'avons ainsi, dans la jurisprudence, relevé qu'un autre cas de recours à l'article 9 de loi

---

[1131] Aubin E., « L' évacuation forcée des gens du voyage : une décision QPC tombant de Charybde en Scylla », *AJDA*, 2010, p. 2324.

Besson comme fondement à l'évacuation d'un terrain de Roms / Roumains[1132]. La très grande majorité des évacuations sont aujourd'hui en France des procédures d'expulsion d'occupants sans droit ni titre.

## II.- Le propriétaire, un acteur clé de la lutte contre les bidonvilles

La grande majorité des bidonvilles de ressortissants roumains sont des occupations sans droit ni titre de propriété[1133]. Cette occupation se trouve confrontée à la protection du droit de propriété reconnu par le préambule de la Constitution française[1134]. Ce droit propriété permet au propriétaire de demander au juge d'ordonner aux occupants de quitter les lieux. La procédure d'expulsion doit être distinguée en fonction de la nature du terrain occupé. Ce ne sont pas les mêmes règles de compétence qui régissent l'expulsion des occupants du domaine public (A) et ceux d'une propriété privée ou du domaine privé (B).

### **A.-** Le bidonville face à la domanialité publique

Le choix de l'emplacement géographique du bidonville (1) amène souvent les personnes à occuper le domaine public. Le gestionnaire du domaine public devra demander au juge d'ordonner l'expulsion (2). En pratique les services font systématiquement usage de la procédure de référé (3).

#### 1. Le choix du lieu de vie

La structure des activités économiques des Roms / Roumains a un impact sur le choix des lieux de vie. Les activités de récupération et de tri comme celle de mendicité, ou encore le travail sur les chantiers de constructions nécessitent une proximité avec les réseaux de

---

1132 CAA de Versailles 1er décembre 2009, N° 07VE03227, Inédit.

1133 Ce point rend notamment la problématique juridique des bidonvilles des Roms / Roumains différente des terrains privés des gens du voyage dont il n'est pas rare que les occupants soient propriétaires. Voir sur cette thématique la décision de la CEDH (Grande Chambre), 18 janvier 2001, Chapman c/Royaume-Uni, Coster c/Royaume-Uni, Beard c/Royaume-Uni, Lee c/Royaume-Uni, Jane Smith c/Royaume-Uni, in Les Annonces de la Seine, n° 14, 19 février 2001 ; Journal de droit international, n° 1, 1er janvier 2002, note D. Leclercq-Delapierre.

1134 Article 17 de la déclaration des droits de l'Homme.

transports et les centres économiques importants. Ceci explique l'implantation des bidonvilles dans les périphéries des grandes villes en reconversion urbaine. La plaine Saint-Denis offre un exemple flagrant de cette stratégie dans les implantations. La proximité avec Paris, les chantiers de constructions des nouveaux quartiers d'affaires comme la présence des entreprises de recyclage de métaux d'Aubervilliers font de cette ancienne friche industrielle en reconversion un espace de choix. Toutefois le bidonville devra se déplacer au fur et à mesure que la « reconversion urbaine » grignote les zones « dégradées ».

La pression foncière existant sur ces espaces est très importante et a également un impact sur le « marché » de l'habitat informel. Les Roms / Roumains vont choisir une tactique d'occupation de zones non bâties valorisant ainsi leur compétence en matière de construction de cabanes. Cette tactique amène les personnes à occuper le domaine public qui constitue une bonne partie des espaces vides du paysage urbain de la banlieue.

### 2. La saisine du juge administratif.

L'article L. 2122-1 du Code général des propriétés des personnes publiques rappelle le principe traditionnel selon lequel l'utilisation privative suppose nécessairement un titre juridique conféré par l'Administration : permission de voirie ou contrat comportant occupation du domaine public. La jurisprudence administrative consacre depuis 1961, le pouvoir du juge administratif, même en l'absence de texte de satisfaire aux demandes d'expulsion des occupants sans titre du domaine public[1135]. Cette règle de compétence est rappellée par la décision du Tribunal des Conflits de 2001[1136] qui considère que « *relèvent des juridictions administratives, sous réserve de dispositions législatives spéciales, et sauf dans le cas de voie de fait ou dans celui où s'élève une contestation sérieuse en matière de propriété, les litiges nés de l'occupation sans titre du domaine public que celle-ci résulte de l'absence de tout titre d'occupation ou de l'expiration, pour quelque cause que ce soit, du titre précédemment détenu* »

Il existe un point de droit où la compétence du juge administratif en matière d'occupation sans titre du domaine public reste discutée. Il s'agit de l'occupation du domaine public routier. C'est un point important car les implantations de bidonvilles sont souvent sur le domaine public

---

1135 Conseil d'Etat, sect., 1 » juill. 1961, *Cie fermière du Casino municipal de Constantine*, Leb. p. 487.

1136 TC, 24 septembre 2001, RATP et Société Promo Métro c/ Société B.E. Diffusion, n° 3221

routier (sous les ponts d'autoroute, sur les terres-pleins...). Dans sa décision (C.E., 28 décembre 1992, Servier), le Conseil d'Etat décline la compétence du juge administratif en se fondant sur l'article L.116-1 du code de la voirie routière[1137], reprenant ainsi une décision du tribunal des conflits du 17 octobre 1988, commune de Sainte-Geneviève-des-Bois, n°2544. Toutefois cette jurisprudence n'est pas appliquée de façon unanime. En Ile de France, la direction interdépartementale des Routes de l'Ile de France (DIRIF) porte l'occupation sans titre de ses terrains devant le Tribunal de Grande Instance de Bobigny en Seine-Saint-Denis et devant le tribunal administratif de Montreuil dans le Val de Marne. De plus, par une décision n° 10/19549 du 22 juin 2011, la Cour d'appel de Paris a considéré dans une affaire d'expulsion de bidonville Rom que la compétence judiciaire pour les contraventions pénales prévues par de la voirie routière n'entraîne pas la compétence du juge judiciaire en matière d'occupation sans titre du domaine public routier[1138] apportant un plus de confusion à la matière.

Les demandes d'expulsion sont présentées par l'autorité représentant la collectivité publique affectataire chargé de la gestion de la dépendance occupée. Le juge administratif a, dans tous les cas, la possibilité d'assurer la protection du domaine public à l'encontre de qui l'occupe

---

1137 *« Considèrent qu'aux termes de l'article L. 116-1 du Code de la voirie routière: « La répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire sous réserve des questions préjudicielles relevant de la compétence de la juridiction administrative » ; qu'en vertu de l'article L. 111-1 du même code : »Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées » ; que l'article L. 141-1 dispose que : »les voies qui font partie du domaine public routier communal sont dénommées voies communales » ;*

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté, que le kiosque de vente de denrées alimentaires que M. Servier exploitait ayant qu'un arrêté municipal du 21 décembre 1989 en a prononcé la fermeture administrative est implanté sur le trottoir du boulevard Amiral Courbert à Nîmes ; que les trottoirs établis en bordure des voies publiques présentent, dans leur ensemble, le caractère de dépendances de ces voies ;que la voie dénommée boulevard Amiral Courbet fait partie du domaine public routier de la commune de Nîmes; que l'action engagée par la ville de Nîmes devant le Tribunal administratif de Montpellier avait ainsi pour objet d'obtenir la libération par un occupant sans droit ni titre d'un emplacement qui constitue une dépendance du domaine public routier; qu'il résulte des dispositions sus énoncées de l'article L. 116-1 du Code de la voirie routière que ce litige relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ; qu'il suit de là que M. Servier est fondé à soutenir que le président du Tribunal administratif de Montpellier statuant en référé aurait dû décliner la compétence des juridictions de l'ordre administratif pour statuer sur les conclusions à fins de libération des lieux qu'il a accueillies par l'ordonnance attaqué ;… »*

1138 *« Considérant que le juge administratif est seul compétent pour trancher les litiges nés de l'occupation sans titre du Domaine public, que celle-ci résulte de l'absence de tout titre d'occupation ou de l'expiration pour quelque cause que ce soit du titre précédemment détenu; Que la DRIEA, si elle se réfère, devant la Cour, comme devant le premier juge,juge de la rétractation, à diverses contraventions prévues par le Code de la voirie routière, n'a nullement fait référence à de telles contraventions devant le juge de la requête, ne lui a pas demandé de constater que de telles infractions étaient constituées, ni de les sanctionner par l'expulsion de leurs auteurs ; qu'elle s'est contentée de dénoncer une occupation sans titre de lieux dont il n'est pas contesté qu'ils sont partie intégrante du Domaine public ; Que la compétence des juridictions judiciaires pénales pour constater qu'est constituée une contravention de voirie routière n'entraîne pas celle des juridictions judiciaires civiles pour prononcer la sanction d'expulsion prévue contre les contrevenants ; Que le juge de la requête devait, donc, faire droit au moyen d'incompétence invoqué expressément par les appelants.*

sans titre. Ce passage devant le juge est obligatoire[1139] puisque l'expulsion des occupants du domaine public est une des rares hypothèses où l'administration doit saisir le juge avant d'exécuter sa décision. En effet, conformément aux principes régissant l'exécution forcée, « *l'autorité administrative ne peut, sauf urgence ou en application de textes législatifs particuliers l'y habilitant, agir d'office pour prendre ou reprendre possession d'une parcelle du domaine public sans avoir, au préalable, obtenu du juge compétent une décision enjoignant à l'occupant de vider les lieux* »[1140] C'est donc une procédure spécifique à la protection du domaine public, qui autorise l'Administration, après mise en demeure, à présenter au juge une demande d'expulsion.

Le juge administratif peut ordonner l'expulsion, et condamner l'occupant sans titre à verser des dommages-intérêts à la collectivité publique à laquelle l'occupation a causé un dommage. En cas de refus d'exécution du jugement d'expulsion, le juge peut également, à la demande de l'Administration, assortir sa décision d'une astreinte.

### 3. La saisine du juge des référés

En cas d'occupation sans titre du domaine public par un bidonville Rom, il est fréquent que l'Administration utilise la procédure de référé mesure-utile. L'article L.521-3 du code de justice administrative prévoit qu' « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». Cette procédure a ainsi été utilisée pour assurer l'exécution de mesures administratives comme l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public[1141].

Avant d'ordonner l'expulsion de l'occupant du domaine public, le juge du référé s'assure que cette expulsion est urgente, utile, ne se heurte à aucune contestation sérieuse, et ne ferait pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative. En matière d'expulsion de bidonville

---

1139 L'administration peut par contre de son seul fait infliger à l'occupant occupant du domaine public des sanctions pécunières. Ainsi, concernant les contraventions de grandes voiries, l'article L.2132-2 du Code général de la propriété des personnes publiques, prévoit que « Les contraventions de grande voirie sont instituées par la loi ou par décret, selon le montant de l'amende encourue, en vue de la répression des manquements aux textes qui ont pour objet, pour les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, la protection soit de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public, soit d'une servitude administrative mentionnée à l'article L. 2131-1 ». Cet article précise également qu'« elles sont constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative ».

1140 TC, 24 février 1992, *Couach*, Rec. CE 1992, p. 479 ; AJDA 1992, p. 327, chron. Maugüé et Schwartz.

1141 CE, 28 mai 2001, SARL Majeyda, inédit au recueil.

Roms, l'absence de contestation sérieuse sera aisée (sauf sur la compétence du juge sur domaine public routier) puisqu'il n'y a généralement pas de discussion sur l'existence d'un titre d'occupation. La discussion juridique portera donc sur l'urgence. Plusieurs éléments peuvent être mis en avant : les risques pour la salubrité et la sécurité publiques du fait des conditions d'hygiène, des risques d'incendies, de la gène occasionnée à un service public[1142] .

## B.- Le bidonville face à la propriété privée

Pendant les 48 premières heures de l'installation la police peut procéder à l'expulsion (1), passé ce délai, l'expulsion sera prononcée par une instance judiciaire (2).

### 1. L'expulsion dans les 48 premières heures

Dans les 48 premières heures d'occupation, l'expulsion se fera sans intervention du juge, par les forces de l'ordre, dans le cadre d'une procédure de flagrant délit[1143]. Les nouveaux occupants d'un bidonville vont devoir prouver avoir passé le délai de 48 heures. En l'absence de preuve, comme par exemple une attestation associative de présence, la police va, généralement, se fonder sur sa première visite pour déterminer le départ du délai durant laquelle elle peut agir sans ordonnance du juge.

### 2. L'expulsion ordonnée par le juge judiciaire.

Passé le délai de 48 heures, seule une autorité judiciaire est compétente pour ordonner une expulsion[1144]. Pour que l'expulsion soit prononcée, la première condition est de reconnaître l'occupation comme illicite. Toutefois, en matière de bidonvilles roms cette condition est systématiquement remplie.

---

1142 TA de Marseille, 9 Août 2011, n° 110533,: « *l'occupation massive des jardins, relatée par les deux procès-verbaux établis services de la police municipale en date des 29 juillet 2011 et 7 août 2011, atteste que les occupants vivent dans des conditions dénuées de toute hygiène, et sont exposés aux nuisances de la circulation automobile; qu'eu égard à ces circonstances particulières, l'évacuation des intéressés présente un caractère d'urgence et d'utilité dès lors que cette occupation illicite porte atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques* ».

1143 Article 53 du nouveau code pénal.

1144 Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, J.O. du 14 juillet 1991.

Le premier problème se posant est celui du juge compétent : l'occupation sans droit ni titre touche différents types de lieux comme des immeubles d'habitation, des garages, des terrains... La distinction est importante car le tribunal compétent sera différent qu'il s'agisse d'un immeuble d'habitation ou d'un autre lieu tel qu'un terrain vague ou un garage. En effet, la loi du 26 janvier 2005[1145] indique que le Tribunal d'instance est compétent concernant les occupations d'immeuble d'habitation[1146], le Tribunal de grande instance est a contrario compétent dans les autres cas. Le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel se trouve l'immeuble investi[1147].

La Cour de cassation juge par jurisprudence constante[1148] que le fait d'occuper un terrain sans titre valable, si aucune contestation sérieuse n'est apportée, constitue un trouble manifestement illicite. Le juge compétent sera alors le juge des référés. Toutefois, il existe une résistance de certains juges de première instance qui demandent au propriétaire d'apporter la preuve d'une nécessité de jouir de leur droit de propriété. Ainsi le TGI de Lyon a décidé dans une affaire où le département du Rhône demandait l'expulsion d'un bidonville Rom que si

« Il est incontestable que les défendeurs ont pénétré sur le terrain appartenant au Département du Rhône, ce qui constitue une violation du droit de propriété reconnu dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 à laquelle se réfère la Constitution du 4 octobre 1958 et par l'article 1er du protocole additionnel à la Convention de Sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales.

Il est également indéniable que, malgré son caractère précaire, le campement dans lequel sont installés les défendeurs constitue leur domicile. Celui-ci est protégé, au titre du respect dû à la vie privée et familiale des personnes, par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui prévoit également qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien- être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et des libertés d'autrui.

---

1145 Loi du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance J.O. n° 22 du 27 janvier 2005

1146 Art. L. 321-2-2. du code de l'organisation judiciaire: « *Le tribunal d'instance connaît à charge d'appel des actions aux fins d'expulsion des occupants sans droit ni titre des immeubles à usage d'habitation.* »

1147 Article R. 321-26 du code de l'organisation judiciaire.

1148 C Cass. *Civ. 3ème, 20 janvier 2010, n°08-16088, Bull. Civ. 2010, III n°19.*

L'expulsion est une mesure prévue par la loi et vise à la protection du droit de propriété. Mais en l'espèce, le droit de propriété sur le terrain litigieux du Département du Rhône, défini par l'article 544 du code civil, comme étant "le droit de jouir et de disposer des choses", ne semble pas remis en question par la présence des personnes occupant le campement installé puisque le Département du Rhône n'utilise pas ce terrain et ne justifie d'aucun projet immédiat. Dès lors l'expulsion n'apparaît, en l'état, pas nécessaire à la protection des droits du département du Rhône ».

Le débat entre le droit au logement et le droit de propriété révélé par cette décision traverse la doctrine actuelle[1149] comme le politique. Si la crise du logement touche toute la société[1150], les bidonvilles roms en sont un des révélateurs. Ainsi les Roms / Roumains occupants un bidonville à Sarcelles ont demandé au juge constitutionnel si « les dispositions de l'article 544 du code civil, telles qu'interprétées de façons constante par la Cour de cassation, portent-elles atteinte aux et libertés que la constitution garantit, notamment au principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement ou de dégradation, au droit de mener une vie familiale normale et à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement ». La Cour de cassation a considéré la question sérieuse et a transmis la question prioritaire de constitutionnalité dans une décision du 30 juin 2011[1151]. Dans sa décision du 30 septembre 2011[1152], le Conseil ne répond pas réellement à la question posée puisque, après avoir reconnu le droit au logement comme un objectif à valeur constitutionnelle, il se contente de considérer que « l'article 544 du code civil, qui définit le droit de propriété, ne méconnaît par lui-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit » et refuse donc de prendre position sur la jurisprudence de la Cour de cassation.

Lorsque les occupants du terrain n'ont pas pu être identifiés, le propriétaire peut user de la procédure d'ordonance sur requête[1153]. Cette procédure n'est pas contradictoire. Toutefois, le propriétaire doit démontrer qu'il a mis en œuvre toutes les diligences nécéssaires afin de connaître l'identité des occupants et démontrer une urgence particulière de l'expulsion[1154].

---

1149 Firmin, A., « L'occupant sans droit ni titre, quels droits ?», *Jurislogement*, 2008 accédé le 23 octobre 2011 à http://www.jurislogement.org/attachments/032_Occupants_sans_droit_ni_titre.

1150 Voir sur ce point les études menées par la Fondation abbé Pierre chaque année : http://www.fondation-abbe-pierre.fr.

1151 Cass. Civ. 3e, 30 juin 2011, nº 11-40.017, P+B, TGI Pontoise, Juge réf., 25 mars 2011 (Renvoi)

1152 *QPC, Décision n° 2011-169 QPC* du 30 septembre 2011, JORF *n*°0228 du 1 octobre 2011 page 16527

1153 Articles 493 et suivants et 812 du code de procédure civile ; CA Chambéry. 18 sept. 2007. SA Electricité de France EDF *cl* Procureur général: Juris-Data n° 2007-343020.

1154 CA Paris, 22 juin 2011, n° 10/19587.

Dans le ressort du Tribunal de grande instance de Bobigny, il existe une dérive d'application des ordonnances sur requête, certains cabinets d'huissier travaillant pour des propriétaires institutionnelles ont pris l'habitude de ne passer qu'une fois sur les terrains, seul et sans interprète, et constatant que la première personne rencontrée se refuse à donner son identité fait un constat permettant au propriétaire de lancer une procédure sur requête. Les habitants ne découvriront l'exitence d'une procédure souvent que le jour de l'expulsion. Cette pratique a dérivé au point quelle fut utilisée par la communauté d'agglomération de Plaine Commune contre des habitants d'un squat qui avaient signé une convention d'occupation précaire avec elle, ou encore par le département Seine-Saint-Denis contre les occupants d'un bidonvilles de Pantin faisant l'objet d'une campagne de vaccination menée en partenariat avec les services sanitaires du département.[1155]

Dès lors que l'occupation sans droit ni titre est reconnue, le juge ne peut que la constater et prononcer l'expulsion. Il peut toutefois assortir sa décision de délais[1156]. Les articles 613-1 et 613-2 du Code de la Construction et de l'Habitation donnent la possibilité au juge d'accorder des délais allant de trois mois à trois ans. Pour cela, il devra vérifier un certain nombre de critères (la bonne volonté, la situation familiale des occupants...). Ce délai n'est pas restrictif et s'applique à toute personne faisant l'objet d'une mesure d'expulsion (avec ou sans titre). L'octroi de ce délai est laissé à la libre appréciation du juge. En pratique, pour obtenir une expulsion immédiate le propriétaire apportera la preuve de l'urgence de l'expulsion (risque d'incendie, conditions d'hygiène, projet sur le lieu...), tandis que les occupants feront valoir des considérations familiales (fin de l'année scolaire), économique ou même politique[1157]. Nous pouvons noter à travers les considérations d'urgence visant à demander au juge de ne pas accorder de délais, la pression faite par les pouvoirs publics sur les propriétaires privés, afin de les pousser à demander l'expulsion des occupants sans droit ni titre de leur propriété[1158].

## III.- **La circulaire du 5 Août 2010 et le concours de la force publique.**

---

1155 TGI de Bobigny, ordonnance de référé du 21 septembre 2011, n° 11/01168.

1156 L'article 613-3 du Code de la Construction et de l'Habitation : précise que la trêve hivernale n'est pas applicable pour les personnes entrées par voie de fait ou dont l'immeuble fait l'objet d'un arrêté de péril. Dans la majorité des cas, cette disposition implique la non-application, de fait, de la trêve hivernale aux bidonvilles.

1157 Nous relevons ainsi les attendus de l'ordonnance du 19 août 2010, n°10/00813 du juge de référé du TGI de Nantes qui remet l'expulsion du bidonville Rom demandée devant lui dans son contexte national .

1158 Nous retrouvons cette pression dans les mails échangés entre la sous-préfecture de Saint-Denis et la direction teritoriale de GRDF concernant l'expulsion du Hanul.

Une fois la décision de justice ou la décision administrative adoptée, le préfet doit faire exécuter cette décision. Il apporte, pour ce faire, le concours de la force publique. Si l'Etat a l'obligation de faire exécuter les décisions d'expulsion[1159], il dispose d'une marge de main-d'œuvre dans l'exécution forcée de ces décisions[1160]. Cette marge de main d'œuvre est utilisée à diverses fins, par exemple durant l'hiver 2010-2011 elle permettait au préfet du Rhône d'appliquer de facto une trêve hivernale sur certains bidonvilles en n'exécutant les décisions qu'après le 15 mars[1161].

Suite à la décision de Nicolas Sarkozy, fin juillet 2010, de démanteler 300 « camps illégaux », le ministère de l'Intérieur a adopté le 5 août 2010 une circulaire visant à unifier au niveau national la gestion préfectorale de l'exécution des décisions d'expulsion et d'évacuation. Cette unification avait pour but de concentrer sur les Roms /Roumains les efforts en matière d'exécution des décisions afin de toucher amplement sur un court laps de temps (3 mois) une population ciblée (A). Ouvertement discriminatoire cette circulaire fut abrogée puis remplacée par une circulaire sans référence ethnique (B), les deux circulaires furent contestées devant le Conseil d'Etat (C).

### **A.-** Une circulaire du 5 août 2010, ouvertement discriminatoire

Le dispositif vise clairement une population ciblée : les Roms. D'après la circulaire elle-même cette politique est décidée au plus haut sommet de l'Etat : « *Le président de la République a fixé des objectifs précis, le 28 juillet dernier, pour l'évacuation des campements illicites : 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici 3 mois, en priorité ceux des Roms* ». Le but est de concentrer l'exécution des décisions d'expulsion dans l'été : *« Dans son discours de Grenoble, le 30 juillet dernier, le Président de la République a*

---

1159 *Barret et Sirjean c. France ; Fernandez et autres c. France ; R.P. c. France (Cour EDH, 5e Sect. 21 janvier 2010, resp. Req. Nos 13829/03 ; 28440/05 ; 10271/0),* commentaire : Nicolas Hervieu, « Refus de concours de la force publique pour exécuter une décision d'expulsion de terres agricoles occupées en Corse », *Actualités droits-libertés,* 21 janvier 2010. Dans la jurisprudence interne classique, en cas de refus de concours de la force publique, l'Etat doit indemniser les propriétaires, mais le juge n'enjoint pas l'administration d'agir, *C.E. 30 nov. 1923 – Couitéas.*

1160 D'après Julien le Gars en 2008 sur 102130 jugements d'expulsion, moins d'un quart des décisions donnent lieu à l'octroi du concours de la force publique, sachant qu'il est demandé dans 62% des cas : Le Gars J., « Ordre public, dignité humaine : les nouvelles conditions de légalité d'une décision d'octroi du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision d'expulsion », *AJDA,* p.568.

1161 Entretien individuel avec un travailleur associatif lyonnais,15 mai 2011.

*demandé de procéder d'ici la fin de septembre au démantèlement des camps qui font dès à présent l'objet d'une décision de justice et lorsque cette décision n'a pas encore été prise, d'engager les démarches pour qu'elle intervienne le plus rapidement possible ».*

La mise en place d'un lien entre le contrôle des implantations et la reconduite à la frontière que nous avons vu en pratique depuis 2007 en Seine-Saint-Denis est dûment indiquée dans la circulaire *: « les opérations menées depuis le 28 juillet contre les campements illicites de Roms n'ont donné lieu qu'a un nombre trop limité de reconduites à la frontière ».* Après avoir souligné que ce lien est nécessaire au respect de « l'autorité de l'Etat », le ministre demande aux préfectures une préparation approfondie des expulsions associant l'ensemble des services concernés notamment ceux de la police aux frontières et de l'OFII.

Pour le ministère, cette campagne d'évacuations ne doit pas être un simple déplacement des implantations, une politique de harcèlement des expulsés doit empêcher leur réinstallation : « *Dans le cas d'un début d'installation, vous mettrez tout en œuvre pour vous y opposer et dans le cadre des textes en vigueur, éviter toute pérennisation de ce début d'installation ». Afin de coordonner cette politique* la circulaire prévoit une remontée permanente d'informations des préfectures vers le ministère. Ces informations sont ventilées en quatre tableaux *: Etat des campements illicites de Roms ; Etat des campements illicites de gens du voyage ; nouvelles installations éventuelles de campements illicites de Roms ; nouvelles installations éventuelles de campements illicites de gens du voyages.*

La circulaire a créé un certain trouble dans les forces de police qui se plaignent auprès de leur hiérarchie de ne pas avoir les instruments juridiques nécessaires pour pouvoir appliquer plus largement la politique de répression des Roms. Ainsi pour le directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne[1162], le statut de citoyens européens et le caractère non continu du délit d'installation en réunion prévu à l'article 322-4-1 du code pénal sont des freins aux objectifs de la circulaire. Il ne semble pas, par contre, que l'ethnicisation d'une politique de répression ait posé de problème au sein de la police.

## **B.-** Une circulaire abrogée

[1162] Annexe 14: Courrier du directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne en date du 16 août 2010.

Comme nous l'avons montré dans la Partie II, la circulaire ne fut rendue publique que le 9 septembre 2010 par le Canard Social. Suite au tollé médiatique provoqué, le gouvernement a reculé et a abrogé sa circulaire. L'abrogation est faite via une nouvelle circulaire du 13 septembre 2010. Abrogation dont nous pouvons par ailleurs douter, car si la circulaire du 13 septembre est publiée par *le Figaro*[1163], elle n'a fait l'objet d'aucune publication au Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur et ne fut pas mise en ligne sur *circulaire.gouv.fr*[1164].

La circulaire du 13 septembre, abroge la circulaire du 5 aout dès la référence[1165] : mais entend toutefois poursuivre la politique mise en place par la circulaire du 5 août 2010 : « *Lors de la dernière réunion hebdomadaire de la cellule interministérielle associant les ministères de l'Intérieur et de l'Immigration, le bilan des évacuations de campements illicites présenté a été le suivant: depuis le 28 juillet dernier, il a été procédé, par rapport à l'état de référence des 21 et 23 juillet 2010, à l'évacuation de 441 campements illicites. Cette action doit se poursuivre.* »

Toutefois, pour répondre aux critiques de discriminations, la circulaire précise que : « *Ces évacuations de campements illicites doivent concerner, comme dans les semaines précédentes, toute installation illégale, quels qu'en soient les occupants* ».

## **C.-** Une circulaire annulée

L'association « SOS racisme - Touche pas à mon pote » a déposé une requête en annulation pour excès de pouvoir devant le Conseil d'état contre les circulaires du 5 août 2010 et du 13 septembre 2010.

---

1163 « Roms : voici la nouvelle circulaire de Brice Hortefeux », *Le figaro.fr*, 13 septembre 2010.

1164 Slama S. « EGALITE DEVANT LA LOI SANS DISTINCTION SELON L'ORIGINE (Art. 1er Constit.) : Atteinte au principe d'égalité par une circulaire ministérielle donnant instructions d'évacuer prioritairement des campements de Roms», *Les lettres d'actualité droits-libertés du CREDOF*, 21 avril 2011.

1165 *« La présente circulaire remplace les instructions et circulaires antérieures sur le même objet, confirme la circulaire du 24 juin 2010 Intérieur - Immigration, et rappelle l'obligation d'évacuer les campements illicites »*

Comme le note David Bailleul[1166], la circulaire du 5 août 2010 ayant été abrogée, il aurait été aisé au Conseil d'Etat de prononcer un non-lieu à statuer. Si, d'après l'auteur, il n'a « *jamais été jugé que l'abrogation d'une décision administrative ayant reçu application entraînait un non-lieu à statuer sur le recours dirigé contre celle-ci »,* la jurisprudence du Conseil d'état va plutôt dans ce sens[1167], d'autant plus que l'annulation n'a pas d'effet pratique[1168] : les actes effectués par les préfectures sous l'empire de cette circulaire ne peuvent être éradiqués : les personnes expulsées ne vont pas réintégrer les terrains qu'elles ont occupés illégalement… Si le Conseil d'Etat écarte le non-lieu, c'est qu' *« il faut bien admettre que la question de fond était trop importante pour ne pas y répondre, ce qu'a choisi de faire le Conseil d'Etat* »[1169].

Sur le fond, le Conseil d'Etat juge que la circulaire viole le principe d'égalité devant la loi prévu à l'article 1er de la constitution : *« Considérant qu'il résulte de ses termes mêmes que la circulaire du 5 août 2010 vise, par des dispositions impératives à caractère général, à faire évacuer de manière prioritaire les campements illicites de Roms ; que si le ministre soutient qu'elle a été édictée dans le but d'assurer le respect du droit de propriété et de prévenir les atteintes à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, cette circonstance ne l'autorisait pas à mettre en oeuvre, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, une politique d'évacuation des campements illicites désignant spécialement certains de leurs occupants en raison de leur l'origine ethnique ; que la circulaire du 5 août 2010 doit, par suite, et sans qu'il soit besoin de procéder aux mesures d'instruction demandées par l'association requérante, être annulée ».* Pour le Conseil d'Etat, l'ordre public et la propriété publique dont se targue le ministère de l'Intérieur ne permettent en aucun cas de violer le principe d'égalité. Dans cette décision le Conseil d'Etat eu pour la première fois à annuler une disposition sur la base du principe d'égalité et de l'interdiction de la discrimination ethnique et rejoint dans sa décision la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui exclut la prise en compte de tout critère ethnique, serait-ce à des fins statistiques[1170]. Pour Olivier Le Bot[1171], la

---

1166 Bailleul D., « Quand il y a lieu d'annuler une circulaire abrogée... au nom du principe d'égalité », *AJDA* 2011 p. 1438.

1167 Par exemple, en cas de recours dirigé contre le refus d'abrogation d'un texte qui a finalement été abrogé au moment où le juge statue, le Conseil d'Etat prononce un non-lieu (CE 30 déc. 2002, *Confédération nationale des syndicats dentaires*, préc. ; CE 27 juill. 2001, *CAMIF*, req. n° 218067 , RDI 2002. 61, obs. J.-D. Dreyfus ; RTD com. 2002. 53, obs. G. Orsoni ) cité par David Bailleul op cit .

1168 CE 9 nov. 2005, *Maillot et Berre*, req. n° 251952, Lebon 1047 ; CE 22 janv. 2007, *Mallek*, req. n° 286327, AJDA 2007. 701, concl. Y. Aguila cité par Bailleul D., *précité*.

1169 Bailleul, D., *précité*.

**1170** Cons. const., 15 nov. 2007, n° 2007-557 DC, AJDA 2007. 2172 ; D. 2007. 3017, point de vue F. Mélin-Soucramanien ; *ibid*. 2008. 1435, obs. J.-C. Galloux et H. Gaumont-Prat ; *ibid*. 1638, chron. D. Turpin ; *ibid*. 2025, obs. V. Bernaud et L. Gay.

1171 Le Bot O. « Annulation de la circulaire sur l'évacuation des campements de Roms », *Constitutions*, 2011 p. 383.

décision du Conseil d'Etat ne faisait aucun doute et « *la prise en compte d'un critère ethnique est à plus forte raison exclue lorsqu'elle vise à l'application de mesures défavorables au groupe identifié sur cette base* ».

Toutefois le rappel du principe d'égalité devant la loi fait par le Conseil d'Etat, pour nécessaire qu'il soit, laisse songeur : le Conseil d'Etat a t-il voulu sanctionner une politique discriminatoire ou le fait de l'écrire noir sur blanc ? En effet le Conseil d'Etat prend acte que la circulaire du 13 septembre concerne « toute installation illégale, quels qu'en soient les occupants » et juge que « cette circulaire ne peut ainsi être regardée comme réitérant les dispositions illégales de la circulaire du 5 août 2010 » ; qu'elle n'édicte aucune règle et ne comporte « par elle-même » aucune disposition qui serait entachée d'une méconnaissance du principe d'égalité. Pourtant la circulaire du 13 août prescrit la continuité de la politique d'évacuation et la proximité des deux textes ne laissant guère douter de la population principalement visée. Une étude associative montre ainsi le caractère massif et systématique des évacuations en 2011[1172]. Toutefois, le caractère objectif du recours en excès de pouvoir empêche le juge de prendre en considération le caractère discriminatoire d'une mesure, dès lors que cette mesure ne comporte « par elle même » aucune référence à un groupe ethnique.

[1172] Annexe 15 : liste des terrains évacués en France au cours de l'année 2011 établi par Philippe Goosens pour l'association Imediat.

# Conclusion de la Partie 4

L'habitat bidonville comme la mendicité vont fixer l'attention des pouvoirs publics. Cette attention trouve ces racines dans l'histoire juridique de la gestion des pauvres en Europe, elle est toutefois réactivée par les pratiques des Roms / Roumains perçus par l'opinion comme un retour de la pauvreté et du déclassement en Europe de l'Ouest. Ce sentiment profondément local trouve une réponse improvisée au niveau local. Une partie de la politique tsigane émergeant ces dernières années est la nationalisation et la médiatisation de ces réponses locales.

L'attention politique ne peut toutefois pas être permanente ; ainsi lors des élections municipales de mai 2011 à Milan, la droite a tenté de raviver le consensus politique dont elle jouissait comme rempart aux invasions tsiganes, mais après cinq ans de stratégie de la tension, même les faux pickpockets Roms[1173] ne purent empêcher sa défaite. Le changement de majorité entraîna essentiellement une modification du discours sur les évacuations qui ne sont plus présentées comme une croisade permanente. Toutefois, la mairie continue à faire procéder à l'expulsion des occupants sans droit ni titre. En effet, ce qui est en jeu politiquement, c'est la démonstration de la bonne gestion du territoire et l'existence d'un pouvoir local effectif et cet enjeu dépasse les clivages politiques. Les mêmes observations découlent des expulsions dans la ceinture de Paris où les renvois entre l'État local et la collectivité territoriale permettent une gestion effective du territoire municipal avec un moindre coût politique.

L'*Emergenza Nomadi* et la circulaire du 5 août 2010 furent chacune dans leur séquence politique propre des non-sens car elles signifiaient la reprise en main nationale d'une action publique qui est dans les deux traditions politiques et juridiques française et italienne profondément municipale. Ces deux actes furent tout deux annulés par les cours suprêmes administratives. En effet, pour passer du local au national ces actes ont dû nommer explicitement ceux que l'on veut chasser, les *nomadi*, les Roms, dépassant ainsi les garde-fous démocratique. A l'échelle locale, nul besoin de nommer, chacun sait de qui on parle.

[1173] «Falsi zingari per diffamare Pisapia : la procura apre un'inchiesta », *Corriere della Sera*, 25 mai 2011.

# Conclusion Générale

Pendant les cinq années de cette recherche, nous avons vu se dessiner de grands concepts juridiques et politiques découlant des expériences juridiques quotidiennes vécues par les migrants Roms. Ces concepts structurent notre culture juridique depuis le XIXe siècle. Par conséquent nous voyons le traitement des Tsiganes comme excellent observatoire des transformations de l'Europe.

Le premier débat qu'alimente le traitement des Roms / Roumains en Europe Occidentale est la place du citoyen Européen dans la construction de l'Union Européenne. Les textes européens successifs des années quatre-vingt-dix et deux mille ont pu laisser croire à l'existence d'un statut protecteur mettant le citoyen de l'Union au même plan que le citoyen national. Cette « croyance » juridique était entretenue par la bienveillance des administrations publiques envers les citoyens de l'Union. Cette bienveillance s'est effondrée au gré des élargissements à l'Est. L'Europe s'est avérée incapable de rassurer les sociétés occidentales quant au fossé économique et culturel entre « nous » et l' « Orient ».

Les agents de l'administration sont revenus à la lettre du texte européen pour en exploiter au maximum les potentialités répressives. Les textes européens se sont révélés dans leur pratique ce que leur lettre n'avait jamais cessé d'être : une réglementation « golden boy » libérale envers les classes aisées et dure avec les pauvres. Lesdits pauvres pouvant couvrir des portions de la population dépassant évidemment les Tsiganes. Nous avons ainsi pu démontrer que plus de la moitié de la population active roumaine n'a juridiquement pas les ressources suffisantes pour immigrer en France.

Face au retour à cette lecture la moins favorable à la circulation des citoyens de l'Union, le second constat est l'échec des autorités européennes de faire prévaloir la logique d'intégration au niveau européen face aux replis nationalistes français et italiens. Les crises italiennes et françaises de 2007 et 2010 sont paradigmatiques de ces échecs. Dans ces deux cas, l'état du droit national de la libre circulation des citoyens de l'Union leur est plus défavorable après la crise tsigane, et ce malgré les interventions de Commission européenne et du Parlement européen.

Avec la démission des institutions européennes, les Roms roumains sont seuls devant les autorités italiennes et françaises. Les administrations occidentales font appel à leur vieille

culture de répression des marginaux et mobilisent leurs concepts juridiques classiques de stabilisation de l'ordre social

- l'ordre public « dans la rue »
- la protection des propriétés publiques et privées

Ces interactions entre administrations et Roms / Roumains se font donc au niveau local à travers une norme qui n'est pas spécifiquement prévue pour ces interactions. La règle est alors distordue au maximum (au niveau de la qualification des faits, de l'adéquation de la procédure…) pour répondre à l'objectif poursuivi d'hospitalité ou de rejet. Cette capacité de distorsion est limitée par le contrôle des juges. L'administration fait donc remonter hiérarchiquement et circuler horizontalement les potentialités et limites du droit en matière de gestion des Tsiganes. Ces informations constituent un corpus de réforme du droit nécessaire à une plus grande efficacité de la répression. Ces changements normatifs sont adoptés de façon concomitante à un fait-divers médiatisé en crise tsigane comme en Italie en 2007 ou en France en 2010. Ainsi la règle générale est « tsiganisée » puisque censée répondre à une crise tsigane. Par exemple, les modifications du régime de la libre circulation en Italie et en France furent présentées comme répondant à la nécessité de contrer l'immigration de Roms de Roumanie. Ce jeu juridique permet l'émergence d'une politique tsigane qui se caractérise par la gestion de groupe par l'administration d'une population.

Un tel processus ne doit toutefois pas laisser à penser que le changement législatif n'entend répondre qu'à la nécessité de donner des ressources juridiques à la répression locale des Tsiganes ; bien au contraire, la répression du fait tsigane permet de justifier des modifications de fond du système comme l'attribution des compétences entre le maire et le préfet, la limitation de la libre circulation des pauvres ou encore la tutelle étatique de la propriété privée.

La technique forgée pour les besoins de ce travail de thèse comporte deux limites majeures. Une première limite est la théorisation et la généralisation à partir de cas particuliers[1174]. J'ai essayé de dépasser cette limite en recoupant mes données de terrains et décisions locales avec des acteurs locaux travaillant dans différentes régions d'Italie et de France. La seconde limite est l'incapacité du juriste de saisir dans sa globalité les dimensions locales du contexte juridique. Sur une question comme l'évacuation de terrain, nous pouvons identifier une

[1174] Il s'agit bien sîr d'un problème habituel des sciences sociales modernes s'appuyant sur des études de cas : voir l'ouvrage collectif de l'école des Hautes Etudes en Sciences Sociales : A.A.V.V. *Faire des sciences sociales. Critiquer • Comparer • Généraliser*, EHESS, 2012.

procédure individuelle à laquelle est confrontée une famille suivie, confronter cette procédure à la législation nationale, mais il est difficile de la replacer dans la politique jurisprudentielle locale, par exemple du tribunal de grande instance de Bobigny. En effet, seule l'étude systématique des décisions d'une institution locale (un tribunal, une préfecture) prises sous le même visa juridique permettrait de conclure à la discrimination (ou non) d'un groupe donné. De telles données ne sont que difficilement accessibles (un chercheur ne peut pas consulter les dossiers en cours à la préfecture). Toutefois, au delà de la démonstration de la discrimination, une approche localiste permettrait de comprendre dans une arène (par exemple la Seine-Saint Denis) les interactions juridiques entre des acteurs locaux personnifiés (tel juge, tel agent en préfecture, tel famille Rom) et de voir la construction locale de l'application du droit. Nous avons dans ce travail parfois effleuré une telle approche, mais l'avons écarté comme méthodologie systématique dans le cadre de la thèse, il s'agit toutefois d'une piste majeure de recherches futures.

Thèse de doctorat
en cotutelle
franco-italienne

Grégoire Cousin

# La gestion juridique de la migration des Roms / Roumains

Tome II :
Annexes, bibliographie, riassunto in italiano et table des matières

# Sommaire

**SECTION 1 : ANNEXES** ..... 4
Annexe 1 : PIB Roumain entre 2002 et 2010 ..... 5
Annexe 2 : Oqtf du 21 avril 2011 de la prefecture de Seine-Saint-Denis. ..... 6
Annexe 3 : OQTF du 6 décembre 2011 de la préfecture de Seine-Saint-Denis ..... 7
Annexe 4 : OQTF du 6 septembre 2011 de la préfecture du Rhône ..... 8
Annexe 5 : Arrêté du préfet de Police de Paris du 13 septembre 2011 ..... 11
Annexe 6 : OQTF 27 mars 2012 de la prefecture de Police de Paris ..... 13
Annexe 7 : Nombre mensuel d'ordonnances adoptées par les maires sur la base de l'article 54 alinéa 4 du TU Enti Locali. ..... 14
Annexe 8 : Liste des évacuations entre le 1er septembre 2010 et le 1er mai 2011 établi par Stefano Pasta et Greta Perisico sur http://www.storiemigranti.org/spip.php?rubrique113 ..... 15
Annexe 9 : Ordonnances d'évacuation du terrain de San-Dionigi (Milan) et pièces annexes ..... 24
Annexe 10 : Pièces du mémoire en défense procédure Hanul et pièces du mémoire en défense procédure rue de stalingrad ..... 35
Annexe 11 : Arrêté du 24 août 2011 du maire de Bondy ..... 42
Annexe 12 : Arrêté de péril adopté par la mairie de Saint-Brice-sous-Forêt du 05 septembre 2011 ..... 47
Annexe 13 : Arrêté de la Préfecture de Seine-Saint-Denis du 18 mars 2011 ..... 50
Annexe 14 : Courrier du directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne en date du 16 août 2010 ..... 52
Annexe 15 : Liste des terrains evacués en France au cours de l'année 2011 établie par Philippe Goosens pour Imediat ..... 55
**SECTION 2 : BIBLIOGRAPHIE** ..... 60
I.- Ouvrages ..... 60
II.- Thèse et mémoires ..... 63
III.- Numéros spéciaux de revues ..... 64
IV.- Articles scientifiques ..... 64
V.- Chapitres d'ouvrages collectifs ..... 73
VI.- Colloques, séminaire et cours ..... 76
VII.- Articles de presse ..... 77
VIII.- Travaux parlementaires ..... 82
IX.- Rapports institutionnels et associatifs ..... 84
X.- Actes européens et internationaux ..... 86
XI.- Actes réglementaires et législatifs italiens ..... 88
XII.- Actes réglementaires et législatifs français ..... 90
XIII.- Actes réglementaires et législatifs roumains ..... 92
XIV.- Décisions de la cour de justice des communautés européennes et de la cour européenne des droits de l'Homme ..... 92
XV.- Décisions juridiques françaises ..... 93
XVI.- Décisions juridiques italiennes ..... 96
**SECTION 3 : SINTESI SOSTANZIALE IN ITALIANO** ..... 98
I.- I. Dall'estraneità alla cittadinanza europea ..... 99
II.- II. Le politiche preventive di sicurezza ..... 100
III.- III. La lotta contro gli immigrati poveri ..... 102
IV.- IV. L'azione contro la povertà visibile ..... 103
Conclusione Generale ..... 103
**SECTION 4 : INDICE IN ITALIANO** ..... 106

## Section 1 : Annexes

Annexe 1 : PIB Roumain entre 2002 et 2010 accédé sur le site de la banque mondiale

Annexe 2 : Oqtf du 21 avril 2011 de la préfecture de Seine-Saint-Denis.

Annexe 3 : OQTF du 6 décembre 2011 de la préfecture de Seine-Saint-Denis

Annexe 4 : OQTF du 6 septembre 2011 de la préfecture du Rhône

Annexe 5 : Arrété du prefet de Police de Paris du 13 septembre 2011

Annexe 6 : OQTF du 27 mars 2012 de la préfecture de Police de Paris

Annexe 7 : Nombre mensuel d'ordonnances adoptées par les maires sur la base de l'article 54 alinéa 4 du TU Enti Locali

Annexe 8 : Liste des évacuations entre le 1er septembre 2010 et le 1er mai 2011 établi par Stefano Pasta et Greta Perisico.

Annexe 9 : Ordonnances d'évacuation du terrain de San-Dionigi (Milan) et pièces annexes.

Annexe 10 : Pièces du mémoire en défense procédure Hanul et pièces du mémoire en défense procédure rue de stalingra

Annexe 11 : Arrêté du 24 août 2011 du maire de Bondy.

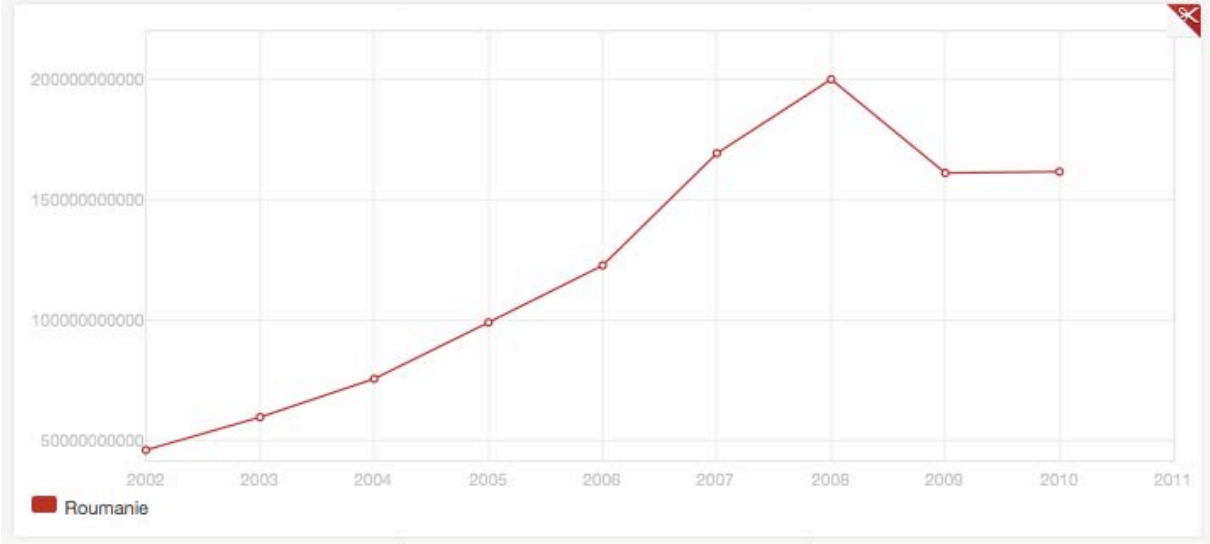
Annexe 12 : Arrêté de péril adopté par la mairie de Saint-Brice-sous-Forêt du 05 septembre 2011

Annexe 13 : Arrêté de la Préfecture de Seine-Saint-Denis du 18 mars 2011

Annexe 14 : Courrier du directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne en date du 16 août 2010

Annexe 15 : Liste des terrains evacués en France au cours de l'année 2011 établi par Philippe Goosens pour Imediat

# Annexe 1 : PIB Roumain entre 2002 et 2010




Evolution du PIB de la Roumanie en dollars entre 2002-2010 , source : site de la banque mondiale

**Annexe 2 : Oqtf du 21 avril 2011 de la prefecture de Seine-Saint-Denis.**

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

**DIRECTION DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION**
**Bureau des mesures administratives**
N° d'étranger :

**LE PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS**

**-Vu** la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et notamment ses articles 3 et 8 ;

**-Vu** la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et notamment son article 24 ;

**-Vu** le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment ses articles L.121-1, L.511-1-I, L.512-1, L.513-2 et R.121-4;

**-Considérant** que Mme [redacted] Maria
né(e) le 20/04/52 à Tulcea
de nationalité **roumaine**, entré(e) en France depuis plus de 3 mois et installé illégalement, sans titre ni droit, sur un terrain sis : **Passage Dupont à Saint-Denis (93210),** ne justifie d'aucun droit au séjour sur le fondement des dispositions de l'article L.121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; *qu'il(elle) se déclare inactif sur le territoire français, ne peut justifier de ressources ou de moyens d'existence suffisants et se trouve en situation de complète dépendance par rapport au système d'assistance sociale français puisqu'il(elle) ne justifie pas d'une assurance maladie personnelle en France ou dans son pays d'origine* ;

**-Considérant** qu'ainsi, l'intéressé(e) constitue une charge déraisonnable pour l'Etat français et qu'en conséquence son droit au séjour en France ne peut être maintenu ;

**-Considérant** que l'intéressé(e) ne justifie pas, en France, d'une situation personnelle et familiale à laquelle la présente décision porterait une atteinte disproportionnée ;

**-Considérant** que l'intéressé(e) n'établit pas être exposé(e) à des peines ou traitements contraires à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour dans son pays d'origine ou tout autre pays où il (elle) est effectivement réadmissible ;

**Sur proposition du secrétaire général de la préfecture**

**ARRETE**

**Article 1er :** Mme [redacted] Maria est obligé(e) de quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté.

**Article 2 :** A l'expiration de ce délai, Mme [redacted] Maria pourra être reconduit(e)d'office à la frontière à destination du pays dont il(elle) a la nationalité ou qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ou à destination d'un autre pays dans lequel il(elle) est légalement admissible .

**Article 3 :** Le secrétaire général de la préfecture de la Seine-Saint-Denis est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Bobigny le **21 avril 2011**

**LE PREFET**
pour le préfet et par délégation
Le chef du bureau des mesures administratives

Jean-Louis CAMBEDOUZOU

**Notifié le : 21 avril 2011**

**L'intéressé(e)** Refus de signer

**l'interprète**

*Au verso* : **NOTIFICATION DES VOIES ET DELAIS DE RECOURS**

.../...

1, esplanade Jean Moulin - 93007 Bobigny Cedex / Téléphone : 01 41 60 60 60 – Télécopie : 01 48 39 22 88 / E-mail : courrier@seine-saint-denis.gouv.fr

# Annexe 3 : OQTF du 6 décembre 2011 de la préfecture de Seine-Saint-Denis

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

DIRECTION DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION
**Bureau des mesures administratives**
N° d'étranger :

**LE PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS**

**-Vu** la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et notamment ses articles 3 et 8 ;

**-Vu** la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et notamment son article 24 ;

**-Vu** le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment ses articles L.121-1, L.121-4, L.121-4-1, L.511-3-1, L.512-1 à L.512-4, L.513-1 à L.513-3;

**-Considérant** que M. [redacted] Nicolae
né(e) le 07/08/1964 à CALARASI
de nationalité **roumaine**, est installé(e) illégalement, sans titre ni droit, sur un terrain sis : **Rue Pascal (en bordure des voies ferrées à la limite du Bourget) à La Courneuve (93120) ;**

**-Considérant** qu'il ressort des déclarations faites par l'intéressé(e) lors de l'entretien mené ce jour :
qu'il(elle) est entré(e) en France depuis , qu'il(elle) ne justifie d'aucune activité professionnelle ni de la recherche d'un emploi, ne peut justifier de ressources ou de moyens d'existence suffisants et se trouve en situation de complète dépendance par rapport au système d'assistance sociale français puisqu'il(elle) ne justifie pas d'une assurance maladie personnelle en France ou dans son pays d'origine ;

**-Considérant** qu'ainsi, l'intéressé(e) constitue une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français et en conséquence ne dispose d'aucun droit au séjour en France ;

**-Considérant** que l'intéressé(e) ne justifie pas, en France, d'une situation personnelle et familiale à laquelle la présente décision porterait une atteinte disproportionnée ;

**-Considérant** que l'intéressé(e) n'établit pas être exposé(e) à des peines ou traitements contraires à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour dans son pays d'origine ou tout autre pays où il (elle) est effectivement réadmissible ;

**Sur proposition du secrétaire général de la préfecture**

**ARRETE**

**Article 1er :** M. [redacted] Nicolae est obligé(e) de quitter le territoire français dans le délai de 30 jours à compter de la notification du présent arrêté.

**Article 2 :** A l'expiration de ce délai, M. [redacted] Nicolae pourra être reconduit(e)d'office à destination du pays dont il(elle) a la nationalité ou qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ou à destination d'un autre pays dans lequel il(elle) est légalement admissible .

**Article 3 :** Le secrétaire général de la préfecture de la Seine-Saint-Denis est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Bobigny le **6 décembre 2011**

**LE PREFET**
pour le préfet et par délégation
L'adjoint au chef du bureau des mesures administratives

Olivier LE CLANCHE

**Notifié le : 6 décembre 2011**

**L'intéressé(e)** **l'interprète**

*Au verso* : **NOTIFICATION DES VOIES ET DELAIS DE RECOURS**

.../...

# Annexe 4 : OQTF du 6 septembre 2011 de la préfecture du Rhône

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DU RHONE

Lyon, le 06 Septembre 2011

Préfecture

Direction de la Citoyenneté, de l'immigration et de l'intégration
Service de l'Immigration et de l'Intégration
Bureau de l'éloignement

Affaire suivie par B 401
Dossier n° 6903164356
Tel. 04.72.61.42.39
Fax : 04.72.61.62.52

Jean-Philippe PETIT PIÈCE N° 1 toque 478

**Décision portant obligation pour un ressortissant d'un Etat membre de l'Union Européenne de quitter le territoire français**

**LE PREFET DE LA REGION RHONE-ALPES, PREFET DU RHONE**

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et notamment les articles 3 et 8 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment l'article L 121-1 qui dispose que :
*« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :*

*1° S'il exerce une activité professionnelle en France ;*
*2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ;*
*3° S'il est inscrit dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et garantit disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 5° afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ;*
*4° S'il est un descendant direct âgé de moins de vingt et un ans ou à charge, ascendant direct à charge, conjoint, ascendant ou descendant direct à charge du conjoint, accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées aux 1° ou 2° ;*
*5° S'il est le conjoint ou un enfant à charge accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées au 3°. »*

ainsi que les articles L121-3, L121-4, L121-4-1, L511-4, L513-2 et R121-4 ;

Vu l'article L.511-3-1 du code susvisé qui dispose que l'autorité administrative compétente peut, par décision motivée, obliger un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ou un membre de sa famille à quitter le territoire français lorsqu'elle constate :

« 2° (…) que son séjour est constitutif d'un abus de droit. Constitue un abus de droit le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ne sont pas remplies. Constitue également un abus de droit le séjour en France dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale ;

Dossier n° 6903164356

Vu le procès-verbal en date du 05/08/2011 ;

Considérant que Madame [redacted] Maria, ressortissante de nationalité roumaine, née le 19/12/1988 à Oravita (Roumanie) occupant sans droit ni titre un terrain situé au 44 rue Jean Perret– 69630 CHAPONOST, est entrée en France selon ses déclarations depuis quelques semaines ,qu'en tout état de cause elle ne justifie pas d'une présence supérieure à trois mois sur le territoire français ;

Considérant qu'il est constaté que Madame [redacted] Maria ne remplit pas les conditions des articles L 121-1 et R 121-4 susvisés :
- elle ne justifie ni exercer une activité professionnelle en France, ni être en mesure de faire la preuve qu'elle continue à rechercher un emploi avec une chance réelle d'être engagée ;
- elle ne justifie pas plus disposer de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ainsi que d'une assurance maladie ;
- elle n'est pas inscrite dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ;

- elle n'établit pas non plus être un descendant direct âgé de moins de vingt et un ans ou à charge, ascendant direct à charge, conjoint, ascendant ou descendant direct à charge du conjoint, accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées aux 1° ou 2° du L 121-1 ou être conjoint ou enfant à charge accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées au 3° du L 121-1 ;

Considérant qu'il apparaît clairement que Madame [redacted] Maria vit dans des conditions d'existence particulièrement précaires, qu'elle n'a pas d'emploi déclaré, ne dispose pas de moyens de subsistances ou de ressources suffisantes, éléments constatés lors de ses déclarations le 05/08/2011 ; qu'elle déclare vivre de la récupération de métaux et de mendicité ;

Considérant que Madame [redacted] Maria a déjà résidé sur le territoire français et a bénéficié à sa demande d'une aide au retour humanitaire à destination de la Roumanie organisé par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration le 10/05/2011 ; qu'ainsi elle rentre bien dans le champ d'application de l'article L.511-3-1 2° ;

Considérant que cette décision ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme dès lors qu'elle ne justifie pas d'une vie privée et familiale ancienne, intense et stable sur le territoire français et ne démontre pas être démuni d'attaches familiales dans son pays d'origine ;

Considérant que l'intéressée n'établit pas entrer dans une des catégories d'étrangers qui ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire ou d'une mesure de reconduite à la frontière en vertu de l'article L 511-4 du Code susvisé ;

Considérant, compte tenu des circonstances de l'espèce, que rien ne s'oppose à ce qu'il soit fait obligation à l'intéressée de quitter le territoire français ;

Considérant qu'eu égard à la situation personnelle de l'intéressée, il n'a pas paru justifié de lui accorder, à titre exceptionnel, un délai de départ volontaire supérieur à trente jours ;

Considérant en outre que Madame [redacted] Maria n'établit pas que sa vie ou sa liberté sont menacées ou qu'elle est exposée à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de l'exécution de la présente décision ;

Considérant qu'une mesure dérogatoire n'a pas paru justifiée

Dossier n° 6903164356

**DECIDE**

Article 1 : Madame [redacted] Maria ne dispose plus d'aucun droit au séjour en France.

Article 2 : Madame [redacted] Maria a l'obligation de quitter le territoire français dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : à l'expiration du délai prévu à l'article 2, Madame [redacted] Maria pourra être reconduit d'office dans le pays dont elle a la nationalité ou dans tout autre pays dans lequel elle établit être légalement admissible et s'exposera à la peine d'emprisonnement prévue par l'article L 624-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour tout étranger séjournant irrégulièrement en France.

Article 4 : M. le Préfet Délégué pour la Défense et la Sécurité, Mme la Secrétaire Générale de la préfecture, M. Le colonel, commandant du groupement de la Gendarmerie Nationale, M. le Directeur Départemental de la Sécurité Publique, M. le Directeur Zonal de la Police aux Frontières sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente décision.

Le Préfet
Pour le Préfet,
Par délégation,
Le Chef de Bureau,

C. JEHL

**Aide au retour :** vous pouvez bénéficier d'une aide au retour humanitaire. Vous trouverez les indications sur cette aide sur la notice jointe à la présente.
Le placement en rétention met fin à cette faculté.

**Signalement de la sortie du territoire** :ce document doit être remis lors de la sortie du territoire au service chargé du contrôle des personnes à la frontière qui le renverra à la préfecture du Rhône après avoir mentionné la date de départ et apposé son cachet

**Voies et délai de recours** : cette décision peut être contestée dans le délai de trente jours à compter de sa notification auprès du Tribunal Administratif de Lyon. L'exercice d'un recours juridictionnel ne fait pas obstacle à votre placement en rétention à l'expiration du délai de trente jours qui vous a été imparti pour quitter le territoire français.

Les informations recueillies font l'objet d'un traitement informatique géré par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et destiné à assurer la gestion de la procédure d'éloignement dont vous faites l'objet. La préfecture du Rhône ainsi que, le cas échéant, le service de police ou de gendarmerie gestionnaire du lieu de rétention dans lequel vous pourriez être placé sont destinataires de ces informations.

Conformément à la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978, vous bénéficiez d'un droit d'accès et de rectification aux informations qui vous concernent. Si vous souhaitez exercer ce droit et obtenir communication des informations vous concernant, veuillez vous adresser au Bureau de l'Eloignement (par courrier uniquement : Préfecture du Rhône – Service de l'immigration et de l'intégration – Bureau de l'Eloignement – 106 rue Pierre Corneille 69419 Lyon Cedex 03)

## Annexe 5 : Arrêté du préfet de Police de Paris du 13 septembre 2011

PREFECTURE DE POLICE
CABINET DU PREFET

**Arrêté n° 2011-00750**
**restreignant la pratique de la mendicité et de ses formes assimilées sur l'avenue des Champs-Elysées et la place de l'Etoile**

Le préfet de police,

Vu code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 2512-13 ;

Vu le code pénal ;

Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, notamment son article 34 ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, notamment son article 72 ;

Considérant que le nombre de pétitions, lettres, dont celles du Maire du VIII$^{ème}$ arrondissement, et de mains courantes de commissariat de police reçues à l'encontre de l'exercice de la mendicité et des pratiques assimilées sur l'avenue des Champs-Elysées et la place de l'Etoile traduisent une situation perçue par une proportion élevée d'usagers de la voie publique, de riverains et de commerçants comme devenue difficilement supportable ;

Considérant, en effet, qu'à certaines périodes de l'année et, durant ces périodes, à certaines heures de la journée, la pratique de la mendicité et de ses formes assimilées sur cette avenue et place touristiques génère des troubles à l'ordre public et en particulier, outre les entraves ou la gêne apportées à la libre circulation des piétons et au plein exercice du commerce, des atteintes à la tranquillité et à la salubrité publiques ;

Considérant, en outre, que certaines personnes se livrent à la mendicité ou à ses formes assimilées en vue de commettre des actes délictueux ;

Considérant, d'autre part, que parmi les pratiques assimilées à la mendicité, le fait de solliciter par tromperie la générosité publique en feignant d'être affecté d'une infirmité factice et/ou en présentant une fausse pétition utilisant de manière frauduleuse le sigle d'associations humanitaires reconnues est constitutif du délit d'escroquerie poursuivi et réprimé par l'article 313-1 du code pénal ;

.../...

Considérant, par ailleurs, qu'un certain nombre de personnes pratiquant la mendicité ou ses formes assimilées appartiennent à des réseaux crapuleux, organisés et structurés ;

Considérant, enfin, que ces réseaux contraignent de nombreux mineurs à pratiquer la mendicité et ses formes assimilées, qu'il convient de protéger notamment par des mesures préventives ;

Sur proposition du préfet, directeur du cabinet,

Arrête :

**Art. 1er** - La pratique de la mendicité et celle de ses formes assimilées sont interdites sur la place Charles-de-Gaulle, l'avenue des Champs-Elysées et le rond point des Champs-Elysées à compter de ce jour et jusqu'au 6 janvier 2012 inclus entre 10h00 et 22h00.

**Art. 2** - Le préfet, directeur de cabinet, le directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, le directeur de la police judiciaire, le directeur de l'ordre public et de la circulation et le directeur du renseignement de la préfecture de police sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de police ainsi qu'au bulletin municipal officiel de la ville de Paris et affiché aux portes de la préfecture de police et de la mairie du VIIIème arrondissement.

Fait à Paris, le 13 SEP. 2011

**Michel GAUDIN**

2011-00750

# Annexe 6 : OQTF 27 mars 2012 de la prefecture de Police de Paris



0146331363

PREFECTURE DE POLICE
DIRECTION DE LA POLICE GENERALE

RA PARIS SITE du PALAIS de JUSTICE

27/03/2012
201275 03207
9303323263

LE PREFET DE POLICE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu la directive 2008/115/CE du Parlement Européen du 16 décembre 2008, notamment dans son article 7, 16 et 16

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment ses articles L. 511-3, L.511-3-1-3° ainsi que L121-1, L121-3 ou L121-4-1.

Considérant que Mlle [redacted] BIANCA née le 09/10/1991 à BERLIN, de nationalité ROUMAINE est entrée en France depuis moins de trois mois;
Considérant en outre que le comportement de l'intéressée a été signalé par la DSPAP SAP 8

le 27 MARS 2012

Pour mendicité sur lieu sensible , qu'ainsi, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, son comportement a représenté une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité publique qui constitue un intérêt fondamental de la société.

Considérant que compte tenu des circonstances propres au cas d'espèce, il n'est pas porté une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressée à sa vie familiale ;

Considérant par ailleurs que l'intéressée [n'allègue pas] ~~[n'établit pas]~~ être exposé à des peines ou traitements contraires à la convention européenne des droits de l'homme en cas de retour dans son pays d'origine (ou dans son pays de résidence habituelle où elle est effectivement réadmissible) ;

Considérant que l'intéressée ne remplit aucune autre des conditions fixées à l'article L. 121-1 du CESEDA et ne peut donc dès lors bénéficier du droit au séjour reconnu aux ressortissants communautaires ;

Considérant qu'il y a urgence à exécuter la mesure d'éloignement

Considérant que la décision qui lui est opposée ne contrevient pas aux dispositions des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Sur proposition de M. le Directeur de la Police Générale de la Préfecture de Police ;

ARRETE

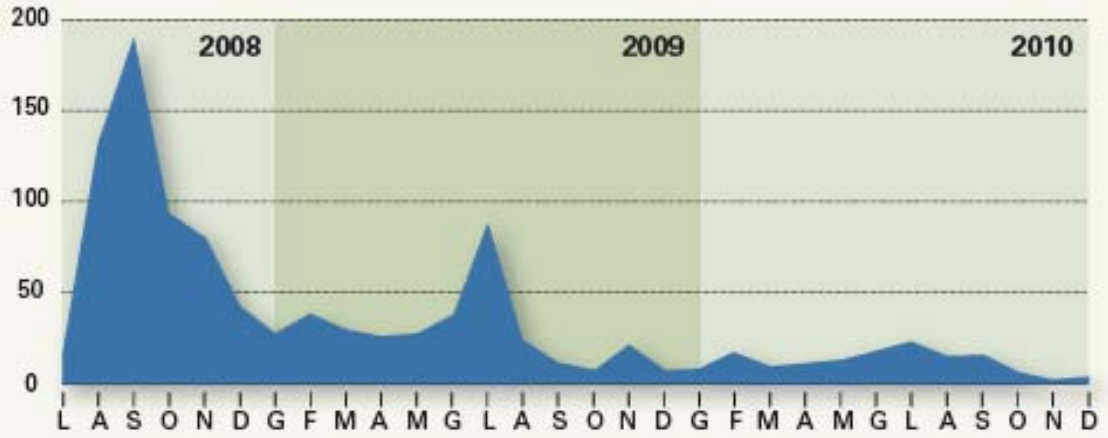
Article 1er : Le droit au séjour de Mlle [redacted] BIANCA est caduc.

Article 2 : Mlle [redacted] BIANCA est obligée de quitter le territoire dans les conditions fixées à l'article 3 du présent arrêté.

Article 3 : Le délai de départ volontaire mentionné à l'article L511-3-1 du CESEDA est refusé à Mlle [redacted] BIANCA

**Annexe 7 : Nombre mensuel d'ordonnances adoptées par les maires sur la base de l'article 54 alinéa 4 du TU Enti Locali.**

**Fig 1. La distribuzione temporale delle ordinanze emesse dai comuni nel corso del periodo 2008 -2010** (valori assoluti)




Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

## Annexe 8 : Liste des évacuations entre le 1er septembre 2010 et le 1er mai 2011 établi par Stefano Pasta et Greta Perisico sur http://www.storiemigranti.org/spip.php?rubrique113

**Vite sgomberate (a cura di Greta Persico e Stefano Pasta)**

**Cronologia degli sgomberi dei campi rom a Milano**

**Cronologia del mese di septtembre 2010**

***31 agosto 2010:***

— > Parco Cassinis (2 campi): 35 Rom rumeni (25 adulti e 10 bambini) sgomberati dalla polizia locale. Vengono smantellate 20 tende.

***Dal 2007, totale sgomberi effettuati: 306.***

***03-04 settembre 2010: 6 sgomberi in 24 ore*** .

— > Via Zubiani: 20 rom rumeni vengono sgomberati da una zona di verde pubblico da parte della polizia locale, 7 tende vengono demolite.

— > Via Zubiani: durante la notte, la polizia locale sgombera 15 Rom rumeni che hanno acceso un fuoco per scaldarsi.

— -> Parco Cassinis (nei pressi di via San Dionigi): 20 Rom rumeni sono sgomberati da 5 auto della polizia locale.

— > Via Malaga: 5 caravan appartenenti a Sinti provenienti dalla Sicilia vengono sgomberati. I proprietari delle roulotte ricevono ammende pari a 450 euro.

— > Via Civitavecchia: 3 roulotte di Rom rumeni vengono sgomberate. I proprietari delle roulotte ricevono una multa di 450 euro.

***7 settembre 2010:***

— > Rubattino: circa 180 rom rumeni vengono sgomberati sotto la pioggia. Per tutta la giornata e nei giorni seguenti i rom vengono allontanati ripetutamente dai luoghi dove cercano riparo. Alle donne sole o con minori di età superiore ai 5 anni circa vengono offerti alcuni posti presso il dormitorio pubblico sito in viale Ortles; accettano la proposta in 29 tra cui 12 minori. Alle mamme con minori neonati o molto piccoli viene offerta l'accoglienza presso alcune comunità mamma-bambino in città e provincia; accettano il collocamento solo due donne con due minori, altre rifiutano l'accoglienza per paura che i minori vengano loro sottratti una volta in struttura. Agli uomini non viene fatta alcuna proposta di accoglienza, ad esclusione di un nucleo di anziani anch'essi collocati presso il dormitorio pubblico.

***8 settembre 2010:***

— > Un gruppo di rom – circa 30/40 persone, secondo le forze dell'ordine - sono arrivati intorno alle 21 in via delle Regioni, zona Redecesio, in seguito allo sgombero dell'insediamento di via Rubattino.

***10 settembre, 2010:***

— > Bacula; 40 Rom rumeni sgomberati.

— > Rubattino; 30 Rom rumeni sgomberati da via Caduti di Marcinelle-via Rubattino. Due donne e un bambino accettano la separazione dal marito e vengono accolte in comunità.

— > Via Ceresio: 4 caravan di un gruppo proveniente da Napoli viene sgomberato da una rimessa di autobus

— > Via Novara: 12 roulotte di 40 Camminanti siciliani vengono sgomberate
***13 settembre 2010:***
— > Via Gozzoli: 24 Rom rumeni (di cui 6 bambini), provenienti da Rubattino sono sgomberati, 9 tende e una baracca vengono demolite.
***Sale a 320 il totale sgomberi effettuati dal 2007***
***15 settembre 2010:***
— > Rogoredo (zona Tangenziale Est): 38 baracche e 2 tende vengono demolite dalla polizia locale (22 poliziotti) in un'area pubblica. Secondo il Comune di Milano, tutti i rom rumeni hanno rifiutato alternative di alloggio per donne e bambini.
— > Via Forlanini (ex polveriera in una zona abbandonata). 30 Rom rumeni sgomberati da 3 pattuglie (polizia locale), 5 tende e una baracca vengono demolite. Nel momento dello sgombero, erano presenti due soli uomini (di circa 35 anni). Via Forlanini, come moltissimi altri luoghi di questo elenco, è stato sfrattato più volte.
— > Via Toledo in zona Rogoredo: 8 Rom rumeni tra cui 2 bambini vengono sgomberati dalla polizia locale e 2 baracche demolite. Nel luogo dove hanno vissuto vi era un cantiere abusivo abbandonato con presenza di amianto.
***16 Settembre 2010:***
— > Bacula, 40 persone circa provenienti dal campo precedentemente sgomberato di via Rubattino vengono nuovamente allontanate; non vengono fatte offerte alternative di alloggio.
La situazione del cavalcavia Bacula è forse una tra le più emblematiche tra tutti gli sgomberi presentati; non è infatti possibile, ad oggi, conteggiare gli sgomberi effettuati realmente in tale insediamento.
Dalle testimonianze raccolte e ricostruendo le informazioni dei vari comunicati stampa durante la maggior parte dell'anno vengono infatti realizzati circa due o più sgomberi a settimana.
***22 Settembre 2010:***
— > Chiaravalle: 45 rom rumeni sgomberati dalla polizia locale (15 poliziotti) da una zona tra il cimitero e l'abbazia di Chiaravalle. 5 tende e 8 baracche vengono demolite.
Secondo le dichiarazioni di De Corato, erano presenti gli assistenti sociali ma i rom hanno rifiutato le proposte di alloggio.
*"Salgono a 335 gli sgomberi effettuati dal 2007 - sottolinea De Corato - 159 nel 2010[…]"*
*(Omnimilano.it del 22.09.2010 ore 11:16)*
***28 settembre 2010:***
— > Via Cristina di Belgioioso: 7 baracche demolite in una zona privata, 20 Rom rumeni sgomberati.

Cronologia del mese di Ottobre 2010:
**1 Ottobre:**
— > Via Cimabue. 100 Sinti italiani provenienti dalla Sicilia (17 camper) sono sgomberati
— > Via Grosio. Vengono nuovamente sgomberati 3 furgoni e 15 caravan di Sinti Italiani.
**5 Ottobre:**
— > Via Jona. 25 Rom sono sgomberati con le loro roulotte< br>
**7 Ottobre :**
— > Parco Cassinis e via Sant'Arialdo. 50 Rom rumeni sono sgomberati da un'area verde, le loro 20 tende eliminate. < br>
— > Via San Giusto, 6 Sinti italiani, provenienti dalla Sicilia, con le loro due roulotte sono sgomberati. De Corato dichiara "Dal 2007, 351 sgomberi. Nel solo 2010, 175 sgomberi (...). Nel parco di via Cassinis abbiamo effettuato sgomberi anche in agosto e settembre"< br> 8 Ottobre: < br>
— > Via Jona; 50 Rom sono sgomberati con le loro otto roulotte, tre furgoni e quattordici auto. Viene collocata una sbarra per impedire il ritorno dei Rom. Dalle agenzie stampa: "Bisogna ricordare - sottolinea De Corato - che nel 2010 la Polizia Locale è intervenuta già 82 volte per allontanare le carovane di nomadi, principalmente Sinti siciliani. Dal 2007 salgono a 123 gli allontanamenti di 1870 roulotte occupate da 6700 nomadi. Interventi che hanno poi determinato 8 arresti e 3 denunce. E 324 sanzioni per violazione all'ordinanza che vieta il campeggio per strada. Senza dimenticare che è stato chiesto al Questore l'emissione di 19 fogli di via, di cui 14 già accolti".< br>
— > Parco delle Memorie Industriali. 10 Rom rumeni con le loro 4 tende, sono sgomberati da un'area demaniale. De Corato: "Non è la prima volta che interveniamo in aree limitrofe al Parco delle Memorie Industriali." < br>
**"Si tratta del 176esimo allontanamento da inizio anno". (Omnimilano.it)**
**11 Ottobre:**
— > Cavalcavia Bacula; 30 Rom rumeni sono sgomberati con le loro tende da una zona del cavalcavia Bacula (appartenente alle Ferrovie dello Stato) < br>

— > Cavalcavia Bacula, area differente dalla precedente; 40 Rom rumeni sono sgomberati con le loro tende da una zona del cavalcavia< br>
— > Via Rizzo e via Toledo; 80 Rom e Sinti provenienti da Spagna e Sicilia sono allontanati con due differenti sgomberi. De Corato dichiara: "150 Rom sgomberati in 24 ore." < br>
**12 Ottobre: < br>**
— > Cavalcavia Bacula; area differente da quella coinvolta nello sgombero del giorno prima. Alcune insegnanti riportano che dieci adulti e sei minori sono state sgomberate alle 17 dalla polizia locale. Le famiglie, provenienti dallo sgombero del 7/9/ 2010 avvenuto in Via Rubattino, vivevano in tende nella zona del cavalcavia. I Rom affermano che non sono state offerte loro alternative e che al momento dello sgombero non erano presenti i servizi sociali. Nella notte hanno dormito in Via Ardizzone, in un parco. Le tende sono state distrutte durante lo sgombero. < br>
**13 Ottobre: < br>**
— > Città di Sesto San Giovanni (periferia di Milano). Via Trento e Via Campanella; un gruppo di Rom rumeni, provenienti dallo sgombero di via Rubattino del 7/9/2010, è sgomberato. < br>
**16 Ottobre: < br>**
— > Via Bussola. 9 Rom rumeni sono sgomberati da un'area verde. Le due tende e le due baracche sono distrutte nello sgombero. < br>
— > Via Rizzo; 60 Sinti provenienti dalla Sicilia vengono sgomberati. < br>
— > Via Pestegalli; 22 Rom provenienti dalla Spagna sono sgomberati con le loro venti roulette. Dopo lo sgombero si spostano in Via Rubattino< br>
— > Via Rubattino; 22 Rom di origine spagnola, provenienti dallo sgombero di Via Pestegalli, vengono sgomberati e allontanati fuori dalla città di Milano dalle forze dell'ordine< br>
**De Corato: "11 sgomberi in una settimana, 350 Rom e Sinti sgomberati da Milano in una settimana. Dal 2007, 363 sgomberi"< br>**
**19 Ottobre:**
— > Via Chiesa Rossa; tre famiglie di Rom italiani (dieci persone) sono sgomberate dall'insediamento regolare in cui erano residenti. < br>
**20 Ottobre:**
— > Via Cavriana; 15 Rom rumeni, tra i quali tre minori, sono sgomberati per la quattordicesima volta. Nonostante le prescrizioni internazionali, la comunicazione dell'imminente sgombero è avvenuta, come nella maggior parte dei casi, solo in forma orale in data 19 Ottobre 2010. Allo sgombero erano presenti dieci cittadini del quartiere del Gruppo Sostegno Forlanini, tra cui un avvocato, che ha richiesto una comunicazione scritta ottenendo risposta negativa. < br>
**21 Ottobre: (cfr. approfondimenti)**
— > Via Caduti di Marcinelle (zona via Rubattino); 10 Rom rumeni , provenienti dallo sgombero di via Rubattino del 7/9/2010, tra cui un minore iscritto a scuola, vengono sgomberati. < br>
— > Città di Segrate, via Umbria, Redecesio; un gruppo di Rom rumeni, arrivati dopo lo sgombero di via Rubattino del 7/9/2010, è nuovamente allontanato. Si tratta di 80 Rom rumeni, di cui 19 minori iscritti a scuola. Al momento dello sgombero non era presente nessun rappresentante dei servizi sociali. < br> Tra loro una bambina di dieci anni e dodici sgomberi subiti dall'inizio dell'anno, dice «Maestra, questa non è vita».< br> Nei giorni successivi, alcune famiglie sono allontanate fino a sette volte in sette giorni da piazze, parcheggi e luoghi in cui cercavano riparo.< br> Il 16/2/2010, questi stessi Rom rumeni erano stati allontanati dalla stessa area di via Umbria, dove erano arrivati dopo lo sgombero di via Rubattino del 19/11/2009. < br>
**22 Ottobre:**
— > Via Toledo; 12 Rom rumeni, tra cui due minori, sono sgomberati da un'area situata nei pressi di una discarica abusiva. Le baracche sono distrutte come era avvenuto anche nel mese precedente. < br> 26 Ottobre: < br>
— > Cavalcavia Bacula; 35 Rom rumeni, tra cui 5 minori, sono sgomberati. < br>
— > Via Gonin; 3 Rom rumeni sono sgomberati< br>
— > Città di Segrate, via Umbria; nel fine settimana, quattro famiglie sgomberate il 21/10/2010 tornano in Via Umbria, ma le forze dell'ordine li allontanano di nuovo. < br>
**28 Ottobre:**
— > Via Breda; 6 Rom rumeni sono sgomberati da una cascina abbandonata. < br>
**30 Ottobre:**
— > Via Ardigò; 13 Rom rumeni sono sgomberati, 14 tende distrutte. < br>
**ronologia degli sgomberi Novembre 2010:**
**01 Novembre:**
— > Il Comune di Milano emette alcune ordinanze relative alla limitazione della circolazione di caravan e roulotte (appartenenti per la maggioranza a persone di origine rom e sinti). In particolare, delle 12 ordinanze 8 vietano la sosta di caravan in alcune strade quali via Rubattino, Piazza dell'Ospedale Maggiore, via Di Rudinì,

via Cusago, via De Angelis, via Pini, via Restelli, via Salerio. Le restanti 4 vietano il transito ai veicoli di altezza superiore ad 1,90 metri nelle strade via Missaglia, via Rubino, via Rizzoli e via Rubattino. Ancora, in via Jona, via Cusago e via Tosi saranno collocati (o sono in fase di realizzazione) muri, piantumazione di alberi, collocazione di blocchi di cemento.
"La polizia locale – dichiara il vicesindaco De Corato - ha sgomberato i veicoli appartenenti a Rom per 82 volte nel solo 2010; dal 2007 sono stati realizzati 123 sgomberi per un totale di 1870 caravan." Le persone maggiormente colpite da questo tipo di sgomberi sono stati un gruppo di Sinti siciliani.
**03 Novembre**
— > 3 clochard di nazionalità bulgara sono stati allontanati da 6 agenti della Polizia Locale.
**05 Novembre**
— > Via Bassini; una famiglia di rom romeni viene allontanata dalle forze dell'ordine con la propria roulotte. Tra loro un minore in età scolare regolarmente frequentante.
**10 Novembre**
— > Via Montello; 12 tende vengono demolite dalle forze dell'ordine, all'interno di esse era al momento presente solo un uomo rom romeno. Il gruppo viveva all'interno di una scuola di circo abbandonata. In occasione di questo sgombero De Corato dichiara " La polizia locale controllerà che non vi siano nuove occupazioni abusive".
— > Via Bonfadini; 15 baracche vengono demolite e 15 rom romeni sgomberati. La stessa area pubblica venne sgomberata nel Marzo 2010
— > Via Vaiano Valle; 30 rom romeni vengono sgomberati, 13 baracche distrutte e 7 sette tende demolite. Lo sgombero è stato realizzato da 6 agenti delle forze dell'ordine e alcuni dipendenti del proprietario dell'area privata su cui sorgeva il campo.
**15 Novembre**
— > Via Carlo Reale – zona Bovisasca; 15 rom romeni vengono sgomberati. Le stesse persone erano già state sgomberate da Rubattino il 07/09/2010, poi dimesse dal dormitorio comunale di Viale Ortles e nuovamente sgomberate da Redecesio di Segrate. 5 minori frequentavano le scuole di Via Cisalpino e via San Mamete percorrendo ogni giorno circa un'ora di strada.
**18 Novembre**
— > Via Fermi – Segrate; 100 rom romeni vengono sgomberati, tutte le persone erano già state sgomberate dall'insediamento di Via Rubattino e la stessa area di Via Fermi era stata sgomberata nel Marzo 2010. Tra di essi erano presenti 14 bambini che frequentavano le scuole a Milano, 2 bambini iscritti alla scuola dell'infanzia, 4 adolescenti in formazione, 15 uomini regolarmente assunti. Al momento dello sgombero non erano presenti i funzionari dei servizi sociali e alle persone sgomberate non sono state offerte possibilità di accoglienza presso dormitori pubblici o simili.
**19 Novembre**
— > Via Caduti di Marcinelle (a circa 50 metri da Via Rubattino - Milano). 25 Rom romeni vengono sgomberati e le loro 7 baracche distrutte. Poco distanti, altri 6 rom romeni vengono sgomberati. Due di loro vengono denunciati per aver fatto resistenza. Al momento dello sgombero non è stata data nessuna possibilità di accoglienza nei dormitori pubblici.
— > Via Vaiano Valle – Poasco; 9 rom romeni vengono sgomberati con le loro tende.
— > "Dal 2010, 385 sgomberi realizzati. Ora i rom a Milano sono 1500, nel 2007 erano 8000" Dichiara il vice sindaco De Corato.
**26 Novembre**
— > Piazza Baiamonti; 5 rom romeni sono stati sgomberati
— > Parco delle cave (zona via Caldara); 15 rom romeni vengono sgomberati, le loro 5 baracche distrutte.
**Cronologia degli sgomberi Dicembre 2010**
**2 Dicembre:**
— > Piazza Alfieri – parcheggio pubblico: 3 macchine in cui vivevano rom rumeni sgomberati da Rubattino (19 persone, di cui **11 bambini**) allontanati da piazza Alfieri (parcheggio pubblico, Bovisa). Un capofamiglia è sanzionato dalla polizia locale con 450 euro di multa per campeggio in pubblica area. Il verbalizzante scrive: "All'atto dell'accertamento, la persona sopraindicate come trasgressore dorme all'interno del furgone. All'esterno presenti attorno al veicolo, fornelletto sacchi spazzatura, pentole scarpe etc.""
— > Via Martirano, campo regolare: "50 agenti della Polizia Locale, insieme a un'aliquota delle Forze dell'ordine, questa mattina hanno abbattuto una casetta in muratura, abusivamente costruita sull'area assegnata, e un container nel campo regolare di via Martirano 71. Le strutture erano abitate da due famiglie di nomadi italiani che da tempo si erano allontanate dal campo, perdendo il diritto di permanenza. In particolare un nucleo familiare si era stabilito in un appartamento e l'altro è andato via senza comunicarlo". Lo comunica il vice Sindaco e assessore alla Sicurezza Riccardo De Corato. (02.12.2010 ore 14,23 Ominimilano.it)
**5 Dicembre:**

— > Stazione di San Cristoforo ( zona Via Gonin – Via Giordani); sgomberati 50 rom romeni, demolite 5 baracche e 2 tende.
— > Cimitero Monumentale: 7 rom romeni (5 uomini e 2 donne) denunciati per “accattonaggio molesto” . Le persone fermate sono state multate con ammende di 450,00 euro.
**10 Dicembre:**
— > San Donato Milanese (Mi) - Via Adenauer: 5 rom romeni vengono sgomberati e le loro 3 baracche demolite. Il piccolo insediamento sorgeva nei pressi della stazione di Metanopoli.
**16 Dicembre:**
— > Via Triboniano: 18 rom romeni vengono allontanati dalle forze dell’ordine dal campo regolare di Via Triboniano. 2 container vengono demoliti. Il Comune dichiara che due rom abitavano abusivamente all’interno del container del figlio, allontanatosi temporaneamente dal campo stesso e che altre 16 persone vivevano all’interno di un container adibito a soli 4 posti.
Le famiglie hanno rifiutato le offerte di accoglienza da parte del Comune.
**20 Dicembre:**
— > Gaggiano – frazione di San Vito (Mi): dopo dodici anni di proteste da parte dei residenti e il passaggio del terreno da proprietà privata a comunale, anche l’ultima famiglia di rom slavi è stata sgomberata e ha lasciato il campo. Il nucleo è composto da una donna sola con 9 figli a carico, di cui 3 in età scolare.
**27 Dicembre:**
— > L’assessore alla Sicurezza e Vice Sindaco Riccardo De Corato ha firmato altre tre **ordinanze antiroulotte**.’’Nuovi portali atti a impedire il transito di veicoli superiori a 1.90 metri, in particolare camper e roulotte di nomadi, saranno collocati in aree a lato delle vie Don Ferrante, Donna Prassede e San Bernardo - ha spiegato De Corato - E’ quanto stabilito da altri tre provvedimenti che ho firmato in questi giorni secondo il piano di tutela delle aree di parcheggio’’.(ANSA 2010/12/22).
**Cronologia degli sgomberi Gennaio 2011**
**13 Gennaio:**
— > Ex –Scalo Farini (Milano); alcune tende appartenenti a rom romeni sono state distrutte da 30 agenti delle forze dell’ordine. Al momento dello sgombero era presente una sola persona rom.
— > Zona Idroscalo (Segrate); 120 rom italiani e francesi vengono sgomberati dalle forze dell’ordine. 30 caravan e 30 auto vengono allontanate dalla cittadina di Segrate.
— > Via Triboniano, insediamento regolare del Comune di Milano; le prime 2 famiglie di rom romeni residenti a Triboniano, entrano negli alloggi assegnati loro da Comune e Prefettura.
*“Dopo la decisione del tribunale civile di Milano che aveva stabilito l’obbligo da parte del Comune di Milano di assegnare le case popolari ai Rom, in adempimento di accordi già presi a cui era seguita poi una «marcia indietro». In particolare, come comunicato dalla Casa della carità, due delle dieci famiglie rom del campo nomadi di via Triboniano che hanno «vinto» la causa civile in primo grado - contro il sindaco di Milano Letizia Moratti, il ministro dell’Interno Roberto Maroni e il prefetto del capoluogo lombardo - sono già entrate nelle case popolari, mentre altre due famiglie entreranno nel fine settimana e altre due ancora entro fine mese.” Redazione Online (13.01.2011)*
**17 Gennaio:**
— > Via Breda; 9 rom romeni vengono sgomberati da una cascina abbandonata di proprietà privata. Nelle dichiarazioni pubbliche il vice-sindaco Riccardo De Corato parla di circa 6500 rom allontanati in 4 anni, l’80% in meno.
"Non li abbiamo spostati da una via all’altra ma ne abbiamo ridotto la presenza dell’80%, tanto che secondo il prefetto Gian Valerio Lombardi, commissario straordinario per l’emergenza nomadi, oggi i rom romeni, sinti (spagnoli e italiani) e camminanti presenti nell’intera provincia di Milano sono circa 1.500 (più della metà in città), mentre nel 2007 erano 8mila". E’ quanto ha affermato, tra l’altro, il vicesindaco e assessore alla Sicurezza del Comune di Milano, Riccardo De Corato, nel consueto incontro a Palazzo Marino per rendere noto il bilancio annuale della polizia locale di Milano in materia di sicurezza. Una diminuzione, secondo De Corato, dovuta alla politica della "tolleranza zero", che nel solo 2010 ha visto operare 156 sgomberi effettuati dalla polizia locale di altrettanti consistenti insediamenti abusivi, "un intervento ogni due giorni, più del doppio dell’anno scorso quando erano stati 75 (dal 2007 sono stati 392), l’installazione di diversi dissuasori fissi, terrapieni e posa di alberi per impedire l’accesso alle "carovane" dei rom (con 1.517 allontanamenti di camper e roulotte) e alcune operazioni di abbattimento di costruzioni abusive che erano sorte all’interno dei 12 campi cittadini autorizzati.”
— > Cavalcavia Bacula; 10 rom romeni vengono sgomberati da un’area di proprietà delle Ferrovie dello Stato dalla Polizia Locale. Le 5 baracche in cui abitavano vengono distrutte.
**21 Gennaio:**
— > Via Adriano; 23 rom romeni tra cui 10 minori vengono sgomberati da una scuola abbandonata. Dei dieci bambini presenti, i sette in età scolare frequentavano presso le scuole di Via Pini e via Cisalpino a Milano. Queste persone provenivano da Via Rubattino e dagli sgomberi che sono seguiti.

— > Nelle dichiarazioni pubbliche del Vice Sindaco Riccardo De Corato lo stesso sostiene che le donne sgomberate non abbiano accettato le proposte di accoglienza presso strutture pubbliche (comunità mamma-bambino), ma al momento dello sgombero nessun rappresentante dei servizi sociali era presente.
**— > 22 Gennaio:**
Via Transimeno; i rom romeni sgomberati da Via Adriano il 21 gennaio 2011 vengono sgomberati nuovamente.
**23 Gennaio:**
**— > Via Caduti di Marcinelle; i rom romeni sgomberati da Via Adriano e Via Transimeno vengono nuovamente sgomberati.**
**24 Gennaio:**
— > Via Vigevanese, Città di Corsico; 20 rom bulgari vengono sgomberati dalla Polizia Locale e dai Carabinieri.
— > Via Vigevanese, Città di Corsico; 4 rom romeni vengono sgomberati. Secondo le dichiarazioni dei rappresentanti del Comune di Corsico i rom non avrebbero rispettato l'ingiunzione di sgombero notificata 4 giorni prima. La polizia ha demolito 12 baracche e una roulotte.
**26 Gennaio:**
— > Via Pestegalli; 20 sinti slavi (secondo le dichiarazioni rilasciate dai rappresentati del Comune) vengono allontanati con i 4 camper in cui abitavano.
De Corato dichiara "Dal 2007, 405 sgomberi"
— > Via Paravia; 7 rom romeni e un cittadino di origini magrebine vengono sgomberati dalle forze dll'ordine. Gli adulti vengono denunciati per occupazione abusiva della cascina abbandonata in cui abitavano.
— > Via Vittorini; 30 rom romeni vengono sgomberati da 8 agenti delle forze dell'ordine. Nello sgombero vengono distrutte 10 baracche e 2 tende
— > Città di Vimodrone (periferia di Milano); 20 rom romeni provenienti dagli sgomberi effettuati in Via Rubattino e in Segrate vengono nuovamente sgomberati. Abitavano all'interno di una palazzo abbandonato.
**27 Gennaio:**
— > Via Ripamonti (confine tra Opera e Milano); 20 rom romeni tra i quali 10 bambini vengono sgomberati, 4 baracche distrutte e 2 uomini denunciati. Al momento dello sgombero non erano presenti i Servizi Sociali e non è stata proposta nessuna alternativa.
**Cronologia degli sgomberi febbraio 2011**
**1 Febbraio:**
— > Via Cavriana; 5 baracche e 4 tende sono state distrutte dalle forze dell'ordine. Al momento dello sgombero era presente solo un uomo di nazionalità romena denunciato per occupazione abusiva. È' il quindicesimo sgombero della stessa area.
— > Via Palmanova; 20 sinti italiani sono stati sgomberati con i loro 5 camper dalle forze dell'ordine
In dichiarazioni pubbliche del vice sindaco Riccardo De Corato si legge:" L'amministrazione comunale, con l'avvallo del Prefetto e commissario straordinario per l'emergenza rom, procederà sulla strada della legalità che ha permesso di realizzare più di 400 sgomberi dal 2007 e ridurre dell'80% le presenze di irregolari a Milano". (Omnimilano.it 03.02.2011 ore 13.21). Associazioni contestano i numeri delle presenze
**15 Febbraio:**
— > Cavalcavia Bacula (lato di Via dei Pioppi): 35 rom romeni vengono sgomberati dalla polizia ferroviaria
— > Via Molinetto da Lorenteggio (sottopasso di via Gordiani); 18 rom romeni vengono sgomberati dalla polizia ferroviaria, le loro 9 baracche vengono distrutte.
— > Via Rizzo – Via Grosio; 13 Sinti itailani vengono sgomberati. I proprietari dei camper vengono multati per campeggio abusivo con multe da 450,00 euro.
**18 Febbraio:**
— > Rogoredo; 70 rom romeni vengono sgomberati alle 5.30 del mattino da 50 agenti delle forze dell'ordine. Demolite le 50 baracche. Nel pomeriggio la buona parte delle stesse persone viene sgomberata anche da San Donato.
— > Piazza Baiamonti; 6 rom romeni vengono sgomberati
— > Via Zama, 5 rom romeni vengono sgomberati e denunciati per occupazione abusiva. La scuola abbandonata è stata ripetutamente sgomberata (cfr. cronologie precedenti).
— > Ponte Palizzi,sottopassaggio; 10 rom romeni vengono sgomberati e le loro tende distrutte**.**
**20 Febbraio:**
— > Via Antegnati; 30 Sinti spagnoli vengono sgomberati con le loro 14 roulotte.
Dalle dichiarazioni pubbliche di De Corato si legge – Nel 2011 viene realizzato uno sgombero ogni 48 ore circa. In 4 anni, il numero di nomadi presenti a Milano è diminuito dell'80%-. Le associazioni nazionali ed internazioni contestano fermamente questa stima.
25 Febbraio:

— > Via Salomone; 4 rom romeni vengono sgomberati dalla polizia locale. Vivevano in un palazzo abbandonato.

**Cronologia degli sgomberi Marzo 2011**

**02 Marzo:**

—> Via Toledo; due rom romeni insediatisi con 4 tende nel quartiere Santa Giulia, sono stati identificati ed allontanati

— > Via Borsa angolo Via Villani; due camper vengono fatti allontanare e il resto smantellato. Due rom romeni sono stati identificati ed allontanati.

03 Marzo:

—> Via Idro; 4 famiglie di rom italiani sono state sgomberate dal campo comunale perché avevano realizzato costruzioni abusive.

**08 Marzo:**

—> Via Terzaghi – Sant'Elia; 30 Sinti vengono sgomberati dalle forze dell'ordine con le loro 10 roulotte.

—> Via Toledo; 35 Sinti spagnoli vengono sgomberati dalle forze dell'ordine con le loro 16 roulotte.

—> Via Valtellina e via Rizzoli; vengono istallate delle barre di altezza pari a 1,90 metri al fine di impedire l'ingresso a "camper e roulotte di rom italiani". Le strade "sbarrate" a Milano salgono a 8.

**10 Marzo:**

—> Via Redecesio (Lavanderie di Segrate); 5 famiglie di rom romeni vengono sgomberate. In totale si trattava di 22 persone di cui 5 uomini di cui tre con un lavoro, 5 donne e 12 bambini regolarmente frequentanti le scuole del quartiere.

**12 Marzo:**

—> Via Valesia; cinque baracche appartenenti ad un gruppo di 10 rom romeni, sono state sgomberate dalla proprietà privata in cui erano sorte. L'abbattimento è stato effettuato dal proprietario del terreno su ordine del Comune di Milano**.**

—> **Via Cavriana**; 6 rom romeni sono stati sgomberati e denunciati per occupazione abusiva dalle forze dell'ordine. La loro baracca è stata demolita.

**16 Marzo:**

—> Via Triboniano (campo comunale); 13 persone appartenenti a tre famiglie di rom romeni, sono state sgomberate dalla polizia di Stato a causa del mancato rispetto del regolamento da parte delle stesse. Una famiglia è stata allontanata senza alcun tipo di avviso mentre le altre due famiglie erano stato doppiamente sanzionate per aver ospitato senza autorizzazione altre persone. Ognuna delle famiglie viveva in un container**.**

**25 Marzo:**

—> Via Moncucco 31; 15 rom romeni vengono sgomberati da una cascina occupata. Al momento dello sgombero non era presente nessun rappresentante dei servizi sociali e non sono state offerte alternative nonostante la presenza di donne incinte e minori.

—> Via Ampere; una donna di 20 anni viene denunciata dalle forze dell'ordine mentre chiedeva le elemosina con la figlia di 9 mesi.

—> Via Selvanesco; la polizia locale ha effettuato una ispezione all'interno di un insediamento presso il Parco Sud.

**28 Marzo:**

*In dichiarazioni pubbliche il vice sindaco Riccardo De Corato afferma che nelle ultime ore sono state sgomberate circa 70 persone di origine rom.*

*In particolare:*

—> Via Cadibona; 6 rom romeni con le loro due roulotte sono stati allontanati dalla polizia locale. Le stesse persone erano state allontanate anche nelle 2 settimane precedenti.

—> Cavalcavia Palizzi: 7 rom romeni vengono sgomberati

—> Piazza Tirana; 30 rom romeni vengono controllati ed allontanati dalle forze dell'ordine perché ritenuti di disturbo.

—> Via Cusago; 30 Sinti siciliani con le loro 12 roulotte, sono stati sgomberati dalla polizia locale.

**29 Marzo:**

—> Via San Dionigi; 14 rom romeni con le loro due camper, sono stati sgomberati da un'area pubblica dalla polizia locale.

—> Via Baroni; 10 rom romeni con un furgone e 4 camper sono stati sgomberati dalla polizia locale.

—> Via De Sica; 13 rom romeni con i loro 5 camper sono stati sgomberati dalla polizia locale.

**30 Marzo:**

—> Via Spadolini; la polizia locale ha effettuato lo sgombero di un insediamento dove abitavano presumibilmente 20 rom romeni.

*"Negli ultimi cinque giorni – prosegue De Corato - sono stati 9 gli sgomberi effettuati dalla Polizia Locale che hanno portato all'allontanamento compressivamente di 120 nomadi. A testimonianza di un impegno che non si ferma per la tutela della sicurezza e del decoro del territorio cittadino" (Andkronos)*

**31 Marzo:**
—> Parco delle Memorie Industriali; un insediamento abusivo composto da cinque baracche è stato sgomberato. “Per evitare il rischio di una nuova occupazione, una pattuglia della Polizia locale controllerà l’area con un presidio fisso la mattina e la sera. Durante la notte, invece, verranno effettuati pattugliamenti dinamici.”Dichiara De Corato.

**Cronologia degli sgomberi Aprile 2011**

**4 Aprile:**
— > Milano – Sgomberato dalla polizia locale un insediamento abusivo di 15 rom romeni nei giardini di piazzale Lugano. "L’operazione – spiega il vicesindaco Riccardo De Corato – è scattata dopo le richieste di alcuni cittadini e a seguito delle quali ho dato disposizioni di immediato intervento. Con gli abusivi, sono stati allontanati anche due camioncini che contenevano diverse masserizie e venivano utilizzati come ricovero notturno. Amsa è già presente sul posto per ripulire l’area dai rifiuti. Come da accordi, nel weekend le Fs hanno provveduto ad abbattere le 15 baracche edificate da rom romeni all’ interno del Parco delle Memorie industriali, in via Spadolini, e alla pulizia dei luoghi. Il Nuir ha provveduto a chiudere con dei pannelli in ferro un varco aperto nel muro che dà sull’ area verde (alto 5-6 metri e lungo venti) in attesa che venga messo pienamente in sicurezza".

**5 Aprile :**
— > Cavalcavia Bacula: Un piccolo insediamento di nomadi è stato smantellato presso il cavalcavia Bacula, dove sono state abbattute 9 tende e 5 rom romeni sono stati denunciati per occupazione abusiva. Durante l’intervento è stata avvistata anche un’altra piccola tendopoli, sulla quale la Polizia interverrà nei prossimi giorni.
— > Via Iona; sgomberati10 rom romeni con le loro tre roulotte..

**8 Aprile :**
— > Via Toledo; 40 rom italiani sono stati allontanati con i loro 10 camper
— > Via Boffalora; 10 rom di origine italiana e slava di cui 3 minori frequentanti le scuole, vengono sgomberati da una cascina con le loro 4 roulotte. Le stesse persone erano state recentemente sgomberate da via Vaiano Valle.
— > Via Boffalora; 20 rom romeni vengono sgomberati da un’area verde vicina alla cascina, le 7 baracche vengono demolite.

**9 Aprile :**
— > Nelle dichiarazioni pubbliche del vice sindaco De Corato si legge “Dopo gli sgomberi in via Barzaghi, via Vaiano Valle, Rizzoli dei giorni scorsi abbiamo sgomberato 180 Rom e demolito 80 baracche. […]grazie ai 417 sgomberi nella città di Milano, i rom, che erano 8000 sono diventati 1500 nell’intera provincia”.

**11 Aprile:**
— > Via Bovisasca: 2 rom romeni vengono sgomberati da un’area pubblica dove sostavano con un’auto e un furgone nei quali abitavano. Entrambi sono stati denunciati.
— > Via Simoni: sgomberati 2 camper di rom bosniaci.
— > Via Grosio: 17 Sinti Siciliani sono stati sgomberati con i loro 5 camper e le loro 2 roulotte.

**12 Aprile:**
— > Parco delle Rose (via Sant’Arialdo- via San Dionigi): 40 Rom romeni sono stati sgomberati dalle forze dell’ordine. Nello sgombero sono state demolite19 abitazioni, tra tende e baracche. 11 Rom sono stati denunciati per occupazione abusiva.
— > Via Vittorini: 17 rom romeni sono stati sgomberati dalle forze dell’ordine da un’area privata. Demolite 2 baracche e 9 tende.
— > Via Paravia (interno di una cascina): 2 rom romeni vengono sgomberati dalla polizia locale e denunciati per occupazione abusiva.
— > Via Gonin;5 rom romeni vengono sgomberati. Le loro 2 tende e i 4 materassi, distrutti.
De Corato dichiara : "Dal 2007, a Milano sono state realizzati 478 sgomberi"

**13 Aprile :**
— > Via Val Formazza: 62 rom romeni sono stati sgomberati.
— > Via Cusago: 18 Sinti italiani vengono sgomberati con i loro mezzi, 6 furgoni e 1 camper.
— > Via Principe Eugenio (Cavalcavia Bacula): 15 famiglie di rom romeni vengono sgomberate. Le famiglie hanno trascorso la notte in un’area verde del quartiere, ma la mattina seguente sono state nuovamente sgomberate dalle forze dell’ordine.

**14 Aprile:**
— > Via Medici del Vascello: 15 rom rom romeni vengono sgomberati da un’area verde pubblica, le loro 8 baracche demolite.
— > Via Cusago-via Stigliano: 40 Sinti Italiani sono stati sgoberati con I loro 9 furgoni, un camper e 13 auto).

**15 Aprile:**

— > Via Cavriana: 5 rom romeni vengono sgomberati e vengono demolite la baracca e la tenda in cui abitavano.
— > Via Forlanini: 3 famiglie di rom romeni vengono sgomberate, tra loro un minore di 20 mesi che ha già subito 17 sgomberi. Al momento dello sgombero non erano presenti i servizi sociali e non è stata offerta nessuna alternativa di accoglienza. L'avvocato del Gruppo di sostegno Forlanini ha espressamente richiesto una notifica scritta dell'intervento che non è stata consegnata**.**
**18 Aprile:**
— > Cavalcavia Pontinia (Rogoredo):40 rom romeni sono stati sgomberati dalla polizia locale. 40 baracche demolite. Lo sgombero è avvenuto in seguito alla segnalazione di un cittadino ad una delle pattuglie locali.
— > Via Macconago: 10 rom romeni sono stati sgomberati.
Via Grosio: 15 sinti italiani sono stati sgomberati dalla polizia locale**.**
**20 Aprile:**
— > Via Pecetta (Bacula):15 rom romeni sono stati sgomberati in un'area pubblica a ridosso delle rotaie.
Via Cusago: 15 Sinti siciliani vengono sgomberati con I loro quattro camper.
— > Via Zama: 6 rom romeni vengono sgomberati dalla scuola abbandonata dove vivevano.
**21 Aprile 2011:**
— > Via Sant'Arialdo: sgomberati 15 rom romeni.
— > Via San Dionigi: 20 rom romeni vengono sgomberati dalla polizia locale. Lo sgombero è stato effettuato a seguito di un incendio accidentale verificatosi sul posto.
— > Via Rizzoli: 12 Sinti italiani sono stati sgomberati con i loro mezzi, 3 roulotte e un camper**.**
**Dal 23 al 25 Aprile:**
— > 380 Sinti italiani e spagnoli sono stati ripetutamente sgomberati con i loro mezzi dalle seguenti aree:
Via Medici del Vascello,
Via Grosio,
Via Musatti,
Via Barzaghi,
Via Cusago
**26 Aprile:**
— > Circa 35 rom romeni sgomberati dai seguenti luoghi
Via Esperia
Via Ardigò
Cavalcavia Buccari
**27 Aprile:**
— > Via Muggiano: 150 rom romeni vengono sgomberati e 54 baracche demolite
**28 Aprile:**
— > via Forlanini: 40 rom romeni vengono sgomberati e 12 baracche demolite.
— > Parco Cassini: 11 rom romeni vengono sgomberati e denunciati per occupazione abusiva.
— > Via Corelli: 30 diverse persone provenienti dall'area del Maghreb ed alcune famiglie di rom romeni.
Il vice sindaco Riccardo De Corato ha pubblicamente espresso la propria soddisfazione per aver raggiunto il totale di 500 sgomberi nella sola città di Milano a partire dal 2007.

**Annexe 9 : Ordonnances d'évacuation du terrain de San-Dionigi (Milan) et pièces annexes**

Da notificare e restituire

ALL. 1

Settore attuazione politiche ambientali
ufficio emergenze ambientali

COMUNE DI MILANO
SEGRETERIA GENERALE
PG 744230/2007
Del 17/08/2007
UFF.EMERG.AMBIENTALI
REGISTRO ORDINANZE
SINDACALI 18/2007

Doc 9

9

Milano
Comune di Milano

COMUNE DI MILANO
ATTUAZIONE POLITICHE
PG 744230/2007
UFF.EMERG.AMBIENTALI
Del 17/08/2007
(S) LIQUIDATORE CONSORZI
17/08/2007

COMUNE DI MILANO
SEGRETERIA GENERALE
PG 744230/2007
Del 17/08/2007
UFF.EMERG.AMBIENTALI
(S) PROT. ATTUAZ.POLIT.A
17/08/2007

Milano, 1 AGO. 2007

Al liquidatore del Consorzio Canale Navigabile MI-CR-PO

Via Antonio da Recanate, 1
20124 MILANO

**Oggetto: campo nomadi abusivo di via San Dionigi 93/101 ex 111 – Milano. Ordinanza contingibile ed urgente ex art. 50 D.Lgs 267/2000.**

**IL SINDACO**

vista la nota dell'ASL Città di Milano pervenuta il 25.07.2007 dalla quale emerge che:

**via San Dionigi 93** – nell'area in questione, già interessata da precedente insediamento abusivo e da un incendio che ha completamente distrutto le strutture presenti, è in corso il reinsediamento da parte degli occupanti; all'ingresso è stato riposizionato un fabbricato, ad uso servizi igienici, le cui condizioni all'interno sono pessime; è stato ricollocato un erogatore di acqua. Sono in corso di ricostruzione numerose baracche in legno e, secondo quanto riferito da uno dei rom, a breve l'area antistante le nuove baracche verrà asfaltata. Sono presenti numerose cucine da campo alimentate da bombole e collocate all'esterno delle baracche. Le condizioni dell'intera area sono pessime, anche se il recente incendio ha provocato la distruzione dei rifiuti accumulati in precedenza, gli stessi si stanno riformando in maniera consistente. I rifiuti solidi urbani ed organici vengono per lo più ammassati all'ingresso del campo e da lì asportati da AMSA, secondo quanto riferito dagli occupanti, tre volte alla settimana. Al momento del sopralluogo erano presenti nell'area soprattutto donne e bambini ed alcuni uomini intenti alla ricostruzione delle baracche. Gli occupanti si aggirano intorno alle 150 unità.

Complessivamente la situazione riscontrata non è accettabile dal punto di vista igienico-sanitario in quanto non esistendo i requisiti minimi strutturali che possano supportare un insediamento abitativo (in particolare servizi igienici adeguati, allacciamenti all'acqua potabile, impianti elettrici a norma, ecc…) il rischio per la salute e la sicurezza sia degli occupanti che della popolazione limitrofa è estremamente rilevante.

**Via San Dionigi 111** nell'area e nell'edificio ubicato all'interno di detta area è stata rilevata una attività di recupero bancali, svolta da altri rom, non facenti parte del precedente gruppo. Al momento del sopralluogo non erano visibili altri occupanti, individuati nei precedenti sopralluoghi. L'attività è svolta in condizioni di totale

Piazza Duomo, 21 – 20121 Milano
tel. 02 88467691 – fax 02 88454309
www.comune.milano.it

Milano
Comune di Milano

mancanza di sicurezza, l'impianto elettrico per il collegamento degli attrezzi è fatiscente ed accessibile ai bambini presenti nell'area, le attrezzature sono visibilmente vetuste.
Sempre nell'area, ma spostati rispetto all'edificio principale, sono presenti circa una trentina di baracche in legno ed alcuni caravans; si ha l'impressione che la comunità, nonostante le pessime condizioni igieniche e la mancanza di qualsiasi servizio, si stia ampliando; dappertutto sono visibili rifiuti di vario genere organici e non, ma soprattutto sono presenti rifiuti in legno derivanti dall'attività lavorativa; durante il sopralluogo erano visibili i resti ancora fumanti di un enorme falò in cui erano stati bruciati questi avanzi di legno. E' stata notata la presenza di topi. In fondo all'area, in adiacenza alla recinzione che delimita la ditta di riciclaggio imballaggi attigua al campo, è presente un accumulo di rifiuti di vario genere che raggiunge l'altezza di qualche metro.

rilevato che nella nota sopra citata la ASL ritiene indispensabile un urgente risanamento della situazione riscontrata, assolutamente non accettabile secondo i parametri dell'igiene dell'abitato e della prevenzione delle malattie infettive, in particolare di quelle a trasmissione orofecale;

stante la necessità di intervenire con urgenza per evitare che possano crearsi situazioni di pericolo per la salute pubblica;

precisato che le strutture comunali si rendono disponibili per una collaborazione nell'ambito delle proprie competenze istituzionali;

visto l'art.50 del D. Lgs 18.8.2000 n. 267,

**ORDINA**

al Consorzio Canale Navigabile MI-Cr-Po, proprietario delle aree interessate, nella persona del suo liquidatore, di provvedere come segue:
- procedere con decorrenza **immediata** allo sgombero ed all'effettuazione, **entro i successivi 10 giorni,** della completa pulizia, disinfezione e disinfestazione delle aree citate in premessa, e adottando, in termini generali, opportune azioni di risanamento dei luoghi;

**AVVERTE**

che in caso di inottemperanza alla presente ordinanza, provvederà a disporre gli interventi per l'esecuzione d'ufficio con rivalsa delle spese sostenute sui soggetti obbligati, oltre che a segnalare all'Autorità Giudiziaria le violazioni di natura penale e, in tal caso

Comune di Milano

## DISPONE

che il Settore Attuazione Politiche Ambientali del Comune di Milano provveda all'espletamento di tutte le azioni necessarie per l'esecuzione d'ufficio del presente provvedimento, autorizzando lo stesso Settore ad avvalersi di tutte le strutture comunali per gli opportuni interventi e per il recupero delle spese sostenute in nome e per conto dei soggetti obbligati, secondo le modalità in uso, previste dalle norme vigenti e richiedendo, se necessario, l'intervento della Forza Pubblica.

Avverso il presente provvedimento è esperibile il ricorso al T.A.R. della Lombardia, ai sensi dell'art.21 della legge 06.12.1971 n.1034 e successive modifiche, entro 60 giorni dalla notificazione.

**IL SINDACO**
Letizia Moratti

Responsabile del procedimento amministrativo: sig. Stefano Dunesi
Ufficio per la visione degli atti: Piazza Duomo 21 – scala 21- secondo piano
Indirizzo e-mail: MTA.UffEmerAmbientali@Comune.Milano.it

Settore attuazione politiche ambientali
ufficio emergenze ambientali

ALL. 1

Milano, 20 NOV. 2006

Milano
Comune di Milano

COMUNE DI MILANO
SEGRETERIA GENERALE
PG 1084027/2006
Del 20/11/2006
UFF.EMERG.AMBIENTALI
REGISTRO ORDINANZE SINDACALI 18/2006

Al liquidatore del Consorzio Canale Navigabile MI-Cr-Po

Via Antonio da Recanate, 1
MILANO

**Oggetto: campo nomadi abusivo di via San Dionigi 93/101 ex 111**
**Ordinanza contingibile ed urgente ex art. 50 D.Lgs 267/2000.**

## IL SINDACO

vista la nota dell'ASL Città di Milano pervenuta il 6.09.2006, dalla quale emerge che:

- a seguito di segnalazione di due casi di malattia infettiva a trasmissione orofecale, sono stati effettuati vari sopralluoghi presso l'insediamento in oggetto dai quali è stato rilevato il pessimo stato igienico dell'area occupata abusivamente, composta da 54 baracche (la Polizia Locale stima la permanenza di oltre 200 persone), con presenza di rifiuti di ogni genere, scarichi di liquami neri, un'infestazione massiccia di scarafaggi e visibili tracce che denotano la presenza di topi;
- sono stati eseguiti, dalla stessa ASL, trattamenti di disinfezione e disinfestazione allo scopo di limitare temporaneamente la carica infettiva presente nei luoghi, ma la situazione rimane preoccupante per la salute degli occupanti e dell'intera comunità;
- risulterebbero inoltre presenti bombole di gas ed un impianto elettrico fatiscente;

stante la necessità di intervenire con urgenza per evitare che possano ricrearsi situazioni di pericolo per la salute pubblica;

precisato che le strutture comunali si rendono disponibili per una collaborazione nell'ambito delle proprie competenze istituzionali;

Piazza Duomo, 21 - 20121 Milano
tel. 02 88467691 - fax 02 88454309
www.comune.milano.it

Milano

Comune di Milano

visto quanto proposta dall'ASL Città di Milano con la nota sopra citata;

visto l'art.50 del D.Lgs 18.8.2000 n.267,

**ORDINA**

al Consorzio Canale Navigabile MI-Cr-Po, proprietario dell'area interessata, nella persona del suo liquidatore, di provvedere come segue:
- procedere allo sgombero immediato dei luoghi ed effettuare, entro i successivi 15 giorni, la completa pulizia, disinfezione e disinfestazione dell'area;

**AVVERTE**

che in caso di inottemperanza alla presente ordinanza, provvederà a disporre gli interventi per l'esecuzione d'ufficio con rivalsa delle spese sostenute sui soggetti obbligati, oltre che a segnalare all'Autorità Giudiziaria le violazioni di natura penale e, in tal caso

**DISPONE**

che il Settore Attuazione Politiche Ambientali del Comune di Milano provveda all'espletamento di tutte le azioni necessarie per l'esecuzione d'ufficio del presente provvedimento, autorizzando lo stesso Settore ad avvalersi di tutte le strutture comunali per gli opportuni interventi e per il recupero delle spese sostenute in nome e per conto dei soggetti obbligati, secondo le modalità in uso, previste dalle norme vigenti e richiedendo, se necessario, l'intervento della Forza Pubblica.

Avverso il presente provvedimento è esperibile il ricorso al T.A.R. della Lombardia, ai sensi dell'art.21 della legge 06.12.1971 n.1034 e successive modifiche, entro 60 giorni dalla notificazione.

IL SINDACO
Letizia Moratti

Responsabile del procedimento amministrativo: sig. Stefano Danesi
Ufficio per la visione degli atti: Piazza Duomo 21 – scala 21 – secondo piano
Indirizzo e-mail Ambiente.Emergenze@Comune.Milano.it

5

Milano, 25.07.07

DIPARTIMENTO DI PREVENZIONE
SERVIZIO DI IGIENE PUBBLICA
Unità Operativa territoriale di Via Oglio n° 18
Tel. 02/8578.8453 Fax 02/8578.9699
Prot. N.
Prot.
Rif.

Al Comune di Milano
Settore attuazione politiche ambientali
Ufficio emergenze ambientali
Piazza Duomo, 21

All'attenzione del Sig. Danesi

**Oggetto: campo nomadi abusivo in Via San Dionigi 93/101 – Milano**

Facendo riferimento alla vostra nota del 18.07.07 e al colloquio telefonico intercorso ieri con il Signor Danesi, in data odierna è stato effettuato, da parte della sottoscritta e di operatori tecnici della scrivente unità operativa, un sopralluogo di verifica presso il campo in oggetto con il supporto della Polizia Locale – sezione problemi del territorio.
Durante il sopralluogo si è evidenziato quanto segue:

**Nell'area del civico 93** interessato dall'incendio, è in corso il reinsediamento da parte degli occupanti; all'ingresso è stato riposizionato un prefabbricato ad uso servizi igienici, le cui condizioni all'interno sono pessime; è stato ricollocato un erogatore di acqua.
Sono in corso di ricostruzione numerose baracche in legno e, secondo quanto riferito da uno dei rom, a breve l'area antistante le nuove baracche verrà asfaltata.
Sono presenti numerose cucine da campo alimentate da bombole e collocate all'esterno delle baracche.
Le condizioni dell'intera area sono pessime, anche se il recente incendio ha provocato la distruzione dei rifiuti accumulati in precedenza, gli stessi si stanno riformando in maniera consistente.
I rifiuti solidi urbani ed organici vengono per lo più ammassati all'ingresso del campo e da lì asportati da AMSA, secondo quanto riferito dagli occupanti, tre volte alla settimana.
Relativamente agli altri tipi di rifiuti presenti, in particolare amianto, ARPA a seguito del sopralluogo effettuato il 12 luglio, ne ha già richiesto la rimozione con tutti i provvedimenti conseguenti.
Al momento del sopralluogo erano presenti nell'area soprattutto donne e bambini ed alcuni uomini intenti alla ricostruzione delle baracche; è stato riferito che il numero degli occupanti si aggira intorno alle 150 unità con un discreto numero di bambini; questo numero varia spesso per la temporanea presenza di altri soggetti provenienti da altre situazioni analoghe a questa.

ASL
CITTÀ DI MILANO

Complessivamente la situazione riscontrata non è accettabile dal punto di vista igienico sanitario in quanto non esistendo i minimi requisiti strutturali che possano supportare un insediamento abitativo (in particolare mi riferisco a servizi igienici adeguati, allacciamento all'acqua potabile, impianti elettrici a norma ,ecc) il rischio per la salute e la sicurezza sia degli occupanti che della popolazione limitrofa è estremamente rilevante.

**Nell'area del civico 101 e nell'edificio ubicato all'interno** si è rilevata la presenza di un'attività di recupero bancali, svolta da altri rom, non facenti parte del precedente gruppo. Al momento del sopralluogo non si vedevano gli extra comunitari che erano stati individuati nei precedenti sopralluoghi.

L'attività è svolta in condizioni di totale mancanza di sicurezza: l'impianto elettrico per il collegamento degli attrezzi è fatiscente ed accessibile ai bambini presenti nell'area e le attrezzature sono visibilmente venuste.

Sempre nell'area, ma spostati rispetto all'edificio principale, sono presenti circa una trentina di baracche in legno e alcuni caravan, si ha l'impressione che la comunità, nonostante le pessime condizioni igieniche e la mancanza di qualsiasi servizio, si stia ampliando; dappertutto sono visibili rifiuti di vario genere, organici e non, ma soprattutto sono presenti rifiuti in legno derivanti dall'attività lavorativa; durante il sopralluogo erano visibili i resti ancora fumanti di un enorme falò in cui erano stati bruciati questi avanzi di legno.

Sull'area è stata notata la presenza di topi.

In fondo all'area, in adiacenza alla rete di recinzione che delimita la ditta di riciclaggio imballaggi attigua al campo, è presente un accumulo di rifiuti di vario genere che raggiunge l'altezza di qualche metro.

**Per quanto sopradescritto si ritiene indispensabile ed urgente un risanamento della situazione riscontrata assolutamente non accettabile secondo i parametri dell'igiene dell'abitato e della prevenzione delle malattie infettive, in particolare di quelle a trasmissione orofecale;**

**in assenza di soluzioni alternative la scrivente unità operativa riconferma con forza la necessità di rendere immediatamente esecutiva l'ordinanza contingibile ed urgente, a suo tempo proposta, e notificata al liquidatore del Consorzio Canale navigabile MI- CR- PO in data 27.11.2006.**

A disposizione per ogni eventuale chiarimento e collaborazione porgo cordiali saluti.

La Responsabile UOIP n° 4
Dott.ssa Paola Masella

Milano
Comune di Milano

POLIZIA LOCALE
S.U.O.S. PROBLEMI DEL TERRITORIO
Ufficio P.G.
02 77270304 Fax 02 77270308

copia

ALL. 4

10

(M:/AFG)
Protocollo N°2007/33/12/30

Milano, 09/09/2007

**Da inviare ai seguenti destinatari:**

**D.C. FAMIGLIA SCUOLA E POLITICHE SOCIALI - Sett. Servizi per Adulti in Difficoltà - L.go Treves, 1 c.a. Dott.ssa L. Lucarelli**

**D.C. FAMIGLIA SCUOLA E POLITICHE SOCIALI - Ufficio Nomadi – Viale Ortles n.73 – c.a. Dott. Prina**

**D.C. MOBILITA' TRASPORTI AMBIENTE - Piazza Duomo, 21 – c.a. Sig. S. Danesi**

**D.C. POLIZIA LOCALE E SICUREZZA - Settore Sicurezza - Via Silvio Pellico, 8 – C. a. Dott. T. Mastrangelo**

**D.C. POLIZIA LOCALE E SICUREZZA - Comando di Zona 4 – Via Oglio,**

**D.C. P.L. e S. - SETT. STAFF E CASSA - Ufficio Protocollo - Via Beccaria, 19**

## Relazione di Servizio

**OGGETTO: Intervento di sgombero dei campi nomadi abusivi siti su aree di proprietà privata ubicate rispettivamente in Via San Dionigi n.93 e 101 e successivo intervento di bonifica e messa in sicurezza delle aree, in esecuzione all'Ordinanza contingibile ed urgente ex art. 50 D.Lgs 267/2000**

I sottoscritti Commissari Aggiunti di Polizia Locale riferiscono che, dovendo dare seguito all'Ordinanza contingibile ed urgente emessa per motivi igienico-sanitari dal Settore Attuazione Politiche Ambientali – Ufficio Emergenze Ambientali in data 17/08/2007, in seguito a nota dell'ASL colà pervenuta in data 25/07/2007, visto l'inadempienza del proprietario dell'area, Consorzio Canale Navigabile Mi-Cr-Po che entro i 10 giorni concessi non aveva provveduto all'esecuzione del mandato, il giorno 05/09/2007, alle ore 07.30, si recavano in VIA SAN DIONIGI in corrispondenza del n. 93 e 101 per procedere d'ufficio all'esecuzione del mandato.

Poichè l'area in trattazione risultava occupata da circa 200/220 persone, di cui almeno 40 minori di anni 14,( ultima verifica effettuata in data 31 agosto2007) la Questura metteva a disposizione per motivi di vigilanza, ordine e sicurezza pubblica 20 agenti del 3° Reparto Mobile, 10 Carabinieri e personale del commissariato di P.S. Mecenate, coordinati sul posto dal Primo Dirigente Dott. M. Anelli coadiuvato dal Commisario Capo Dr. Felici.

Il concentramento con le Forze di Polizia si è tenuto alle ore 7.30 in P.za Gabriele Rosa; alle ore 7.50 i sottoscritti coadiuvati da 17 Agenti del Nucleo Problemi del Territorio entravano nel campo abusivo di via San Dionigi, 93 ove comunicavano agli occupanti abusivi che dovevano allontanarsi dall'area per i motivi sopra citati e che avevano tempo per prendere gli effetti personali necessari. A loro veniva proposto come soluzione alloggiativa messa a disposizione dal Comune di Milano – Settore Servizi Sociali, il dormitorio pubblico di Vle Ortles 73 solo per donne e bambini. E' doveroso segnalare che l'azione di sgombero era stata ampiamente preannunciata sia il giorno del sopralluogo del 31 agosto che nei giorni successivi da parte degli Agenti ed anche da parte delle sorelle dell'Associazione di volontariato "Nocetum", che da

sempre avevano seguito le vicende del nucleo abusivo e che si erano prodigate in questo senso. Infatti dopo un lasso di tempo di trattativa gli occupanti abusivi avevano cominciato ad aderire alla richiesta e, benchè contrariati, avevano cominciato a preparare i bagagli per allontanarsi.

Alle ore 09.30 circa si presentava sul posto Don Virginio Colmegna accompagnato da Don Massimo, il quale in modo plateale osteggiava le operazioni di sgombero invitando i rumeni a non allontanarsi, a non preparare i bagagli ma a sedersi per terra interrompendo quello che fino ad allora era stata un'azione di sgombero non problematica ed efficace. Don Colmegna durante la sua concitata protesta, inveiva contro l'iniziativa comunale dello sgombero ribadendo che le soluzioni alloggiative messe a disposizione dall'Amministrazione non erano adeguate ad ospitare tutte le persone presenti e sosteneva di non essere stato informato della volontà dell'Amministrazione di sgomberare l'area. L'arrivo della Dott.ssa Lucarelli e del Dott. Prina alle ore 10.00, rappresentanti del Settore Servizi Sociali, che garantivano ai rumeni le soluzioni alloggiative di supporto proposte, e la concessione di un autobus dell'ATM per il trasporto delle donne e dei bambini presso il dormitorio pubblico, convinceva i rumeni a desistere dall'osteggiare le operazioni di sgombero che riprendevano e si concludevano in detta località alle ore 10.30.

Alle ore 10.45 aveva inizio l'operazione di sgombero in Via San Dionigi 101 che si protraeva sino alle ore 13.00 senza che nessuno intralciasse tale intervento.

Dalla località di San Dionigi, 93 venivano allontanate in totale 160 persone di nazionalità rumena etnia zingara di cui 84 adulti ( 55 maschi e 29 femmine) e 76 minori ( 61 infraquattordicenni ); da San Dionigi, 101, 37 persone di cui 23 adulti ( 15 maschi e 8 femmine) e 14 minori ( 7 infraquattordicenni).

Alle ore 10.45 ca. 66 persone ( donne e bambini) venivano trasferiti tramite autobus ATM scortato da una pattuglia della Polizia Locale in Viale Ortles 73 presso la struttura del dormitorio pubblico ove venivano adeguatamente assistiti e rifoccillati.

Al termine delle operazioni di allontanamento delle persone iniziavano i lavori di abbattimento delle baracche e lo smaltimento dei materiali di risulta, operazioni che si sarebbero protratte anche nei giorni successi vista l'entità dell'intervento.

Si riferisce che in occasione dello sgombero, il liquidatore del Consorzio Sig.Renato Rovere riferiva di non aver potuto dare prima esecuzione al mandato, in quanto lo stesso gli era stato notificato in data 21 agosto 2007, mentre lui era in ferie, ed aveva pertanto incontrato notevoli difficoltà nel reperire un'impresa che potesse iniziare al più presto il lavoro; inoltre il Sig. Rovere aveva espresso serie preoccupazioni per l'elevato numero di persone presenti all'interno dei campi. Lo stesso tuttavia, si era messo a disposizione dell'Autorità procedente quando le Forze di Polizia avevano pianificato e predisposto l'intervento.

Poiché le operazioni di bonifica delle aree non sarebbero terminate in giornata ma sarebbero durate alcuni giorni, veniva predisposto immediatamente un presidio fisso h. 24 agli accessi delle due aree, sostituito al termine dei lavori, da un servizio di presidio dinamico; ambedue i presidi sono stati effettuati da pattuglie automontate del Nucleo Problemi del Territorio e del Comando di Zona 4.

Giova comunicare che il personale del NU.i.r. del Comune di Milano è intervenuto attivamente nell'operazione sin dalla prima giornata, protraendo i lavori anche nella giornata di sabato per velocizzarne la conclusione.

I Verbalizzanti

( Commissario Aggiunto di P.L. MAURI LILIANA Matr.9768 )

( Commissario Aggiunto di P.L. SAMALE MICHELE Matr. 9772)

COMUNE DI MILANO - D.C. CORPO DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA

Visto:

COMMISSARIO CAPO
Dott.ssa Nicoletta Cappellini

11

215/08 DIR

Milano

# Atti del Comune

COMUNE DI MILANO DC POLIZIA LOCALE E
PG 267872/2008 Del 27/03/2008
(S) PROT. DC AVVOCATURA COMUNALE 27/03/2008

Protocollo

D.C. Polizia Locale e Sicurezza
Direzione

AVVOCATURA COMUNALE
PROTOCOLLO
PERVENUTA IL
28 MAR 2008

Milano, 25 marzo 2008

PG 267872/2008
27/03/2008
SEGRETERIA DIREZIONE
(C)PROT. DC AVVOCATURA C
28/03/2008

**Oggetto:**
**BARBU ALIN + 28 – Ricorso ex art. 4 D- Lgs. N. 215/03 - Sgombero area di via San Dionigi 93**

In merito a quanto richiesto, si trasmette in allegato la documentazione inerente l'intervento effettuato dal Nucleo Problemi del Territorio – Servizio Unità Operative Specialistiche, unitamente alla Relazione di Servizio redatta in merito allo svolgimento dei fatti.

Nello specifico:

- All. 1: copia dell'ordinanza contingibile e urgente per lo sgombero e la bonifica dell'area emessa in data 17 agosto 2007 dal Comune di Milano a carico del Consorzio Canale Navigabile MI-CR-PO, nella persona del liquidatore, geom. Renato Rovere;
- All. 2: copia della notifica della predetta ordinanza effettuata dalla Polizia Locale del Comune di Castione della Presolana;
- All. 3: copia del fonogramma della Questura di Milano relativo alle misure di vigilanza in occasione dell'operazione di sgombero;
- All. 4: Relazione di Servizio prot. N. 2007/33/12/30 inerente l'operazione di sgombero;
- All. 5/a e 5/b: copie di n. 2 fotogrammi effettuati in occasione dello sgombero, dai quali si evince la presenza di furgoni all'interno dell'area occupata.

In riferimento a quanto riportato nel documento (all. 4) gli Ufficiali del citato Nucleo di P.M., osservano che le fasi dello sgombero non sono avvenute come risulterebbe dalla ricostruzione fatta nel ricorso di cui all'oggetto.

In particolare:

- ✓ punto 12 (pag. 7) del ricorso in cui si asserisce che gli occupanti non erano stati mai avvisati dell'imminente sgombero non corrisponde al vero, in quanto in data 31 agosto 2007 il personale del Nucleo Problemi del Territorio e del Settore Sicurezza si era recato in via San Dionigi per un sopralluogo ed un rilievo fotografico dello stato dei luoghi, durante il quale era stata data capillare informazione circa quanto stava per verificarsi. Gli occupanti abusivi erano stati in tale circostanza invitati a raccogliere i propri beni ed ad allontanarsi dell'area. Dell'imminente sgombero erano inoltre al corrente le Sorelle dell'Associazione Nocetum ed anche Don Virginio Colmegna della Fondazione Casa della Carità. Quest'ultimo e Suor Ancilla erano altresì presenti alla riunione con l'Assessore

Moioli tenutasi in data 14 agosto 2007 presso l'Assessorato ai Servizi Sociali , riunione che verteva appunto sul fatto che il giorno successivo il Sindaco avrebbe firmato l'ordinanza contingibile e urgente per lo sgombero dell'area, che quindi non era più procrastinabile.

Quanto sopra asserito risulta altresì dal fatto che all'arrivo degli operanti del Nucleo Problemi del Territorio presso l'insediamento abusivo di Via San Dionigi, alcuni degli occupanti erano già pronti a caricare le proprie masserizie su furgoni, all'uopo parcheggiati vicino alle baracche, come risulta dalle copie delle fotografie allegate ai presenti atti (all. 5/a e 5/b), e dalla circostanza che in luogo era presente una cittadina rumena (Sig.ra Veronica - non di etnia rom) che, esprimendosi bene in italiano, svolgeva una sorta di mediazione a favore delle famiglie presenti. La stessa riferiva al personale della P.M.di essere residente da parecchio tempo in Italia e di essere stata inviata presso il campo di via San Dionigi dal Governo Rumeno alla ricerca di una soluzione per le famiglie che vi vivevano, quale ad esempio la concessione di un prestito per l'acquisto di una cascina in cui i cittadini rom rumeni avrebbero potuto stabilirsi, pagando una sorta di affitto per estinguere il mutuo contratto.

- ✓ punti 14 e seguenti del ricorso non corrispondono al vero, in quanto la soluzione alloggiativa di V.le Ortles per le donne ed i bambini era stata da subito prospettata agli occupanti dell'area, e non solo successivamente alle proteste di Don Colmegna e don Mapelli e all'arrivo in luogo della Dott.ssa Lucarelli.
  Inoltre, il fatto che alcune donne non siano state ospitate presso il dormitorio non è dipeso dalla mancanza di posti, bensì dal fatto che le stesse non erano in alcun modo disposte a separarsi dai mariti.

**IL COMANDANTE**
**Emiliano BEZZON**

AVVOCATURA COMUNALE 28 MAR. 2008
ALL. DIREZIONE
PER QUANTO DI COMPETENZA
L'AVVOCATO CAPO

**ALLA AVVOCATURA COMUNALE**
**DIREZIONE**

**Il responsabile del procedimento:**
**Dott.ssa Nicoletta CAPPELLINI**

# Annexe 10 : Pièces du mémoire en défense procédure Hanul et pièces du mémoire en défense procédure rue de stalingrad

**Laure Saget**

**De:** stephanie.guillerand@gdfsuez.com
**Envoyé:** vendredi 8 janvier 2010 14:36
**À:** Laure Saget
**Objet:** TR: Camp du Hanoul - Saint-Denis 93

TAMARA LÖWY
Avocate à la Cour
43, Avenue Jean LOLIVE - 93500 PANTIN
Tél. : 01 41 50 30 32 - Fax : 01 48 45 72 53
TOQUE : B 141

57

PIÈCE COMMUNIQUÉE 2

**De :** florence.carton@seine-saint-denis.pref.gouv.fr [mailto:florence.carton@seine-saint-denis.pref.gouv.fr]
**Envoyé :** jeudi 3 septembre 2009 16:44
**À :** Gilles ALLARD
**Cc :** thomas.fourgeot@seine-saint-denis.pref.gouv.fr; laurent.nunez@seine-saint-denis.pref.gouv.fr; Yannick CHARTIER; olivier.dubaut@seine-saint-denis.pref.gouv.fr; marie-josiane.bartoli@seine-saint-denis.pref.gouv.fr; anne-valerie.laugier@seine-saint-denis.pref.gouv.fr
**Objet :** Camp du Hanoul - Saint-Denis

Monsieur,

Pour faire suite aux échanges du mois de juin dernier entre le cabinet de Monsieur le Préfet de Seine-Saint-Denis et Monsieur MORAGUES, Directeur territorial d'ERDF-GrDF, je souhaiterais savoir si une procédure d'expulsion a été engagée à l'encontre des Roms installés depuis plusieurs mois sur le terrain sis boulevard Anatole France à Saint-Denis (parcelle cadastrée BY61).

Pour votre information, nous disposons d'une réquisition de la force publique en date du 08/10/07 pour la parcelle mitoyenne, propriété de la DIRIF et également squattée.
L'absence de procédure sur la parcelle qui vous a été concédée par la ville de Paris empêche toute évacuation de ce campement d'environ 130 personnes.

Bien cordialement,

--
Florence CARTON
Chef du Bureau de la prévention et des affaires locatives
Sous-préfecture de Saint-Denis
Tél. : 01.49.33.94.60
Fax : 01.48.09.15.58
Mél : florence.carton@seine-saint-denis.pref.gouv.fr

GDF SUEZ Mail Disclaimer: http://www.gdfsuez.com/disclaimer/disclaimer-fr.html

Ville de Bobigny

République française
liberté - égalité - fraternité

Seine Saint-Denis

CARLO ALBERTO BRUSA
Avocat à la Cour
Pièce N° 4

Bobigny, le 23 juin 2009

Direction de l'Action Sanitaire
Et de l'Environnement
Service Environnement - Salubrité
Nos réf : TA/TA
Affaire suivie par : Emmanuel TERRAS
Thierry AUBIÉ
Téléphone : 01-41-60-95-44

Monsieur CONTE CARMINE
9, rue Arthur RIMBAUD
93 300 AUBERVILLIERS

**Lettre recommandée avec A/R**

**Objet : Occupation illicite de la parcelle cadastrée A 248, sise 273 rue de Stalingrad à Bobigny.**

Monsieur,

Le Service Environnement a été saisi de plaintes relatives à l'occupation illicite de la parcelle cadastrée A 248, sise 273, rue de Stalingrad à Bobigny dont vous êtes propriétaire.

Suite à l'enquête effectuée par les inspecteurs de salubrité le 8 juin 2009, il s'avère que cette parcelle est occupée par une cinquantaine de personnes de nationalité roumaine qui y vivent dans des conditions dangereuses pour leur santé. Ces personnes entassent des ordures, ce qui contribue à la prolifération de rongeurs.

En conséquence, conformément à l'article L2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et à l'article L541-3 du Code de L'Environnement, je vous invite, en tant que propriétaire, à prendre les dispositions légales afin que cette situation cesse, à nettoyer votre terrain, à le clore efficacement et à l'entretenir régulièrement.

Comptant sur votre diligence, je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Pour la Maire
L'Adjointe déléguée

MAIRIE DE BOBIGNY (Seine-St-Denis)

Nicole LEMAITRE

Téléphone : 01 41 60 93 93
Télécopie : 01 41 60 93 00
http://www.bobigny.fr
Toute correspondance doit être adressée
à Madame le maire
Hôtel de Ville
31, avenue du Président Salvador-Allende
93009 Bobigny Cedex

Ville de Bobigny

République française
liberté • égalité • fraternité
Seine Saint-Denis

CARLO ALBERTO BRUSA
Pièce N° 7
Avocat à la Cour • D 1933

Bobigny, le 11 février 2011

**La Maire**

Monsieur CONTE CARMINE
9, rue Arthur Rimbaud
93300 AUBERVILLIERS

Lettre recommandée

Monsieur,

A la suite de l'incendie qui s'est déclaré le 7 février 2011 sur votre terrain, la population sinistrée a aussitôt été évacuée et hébergée provisoirement. Toutes les installations qui s'y trouvaient ont été totalement détruites.

Actuellement, le terrain est recouvert de déchets calcinés, ce qui nuit indéniablement à la salubrité et à l'environnement du quartier.

En conséquence, conformément à l'article L2212-2 du code Général des Collectivités territoriales relatif aux pouvoirs de police sanitaire du maire ainsi qu'à l'article L541-2 du Code de l'Environnement, je vous demande de faire **procéder à l'évacuation des déchets calcinés, ce dans un délai de 48h à dater de la réception de la présente mise en demeure.**

**Passé ce délai et en cas de carence de votre part, je serais contrainte de faire nettoyer ce terrain à vos frais et risques comme me l'y autorise l'article L541-3 du Code de l'Environnement.**

Comptant sur votre diligence, je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes salutations distinguées.

Catherine PEYGE

MAIRIE DE BOBIGNY (Seine-St-Denis)

Téléphone : 01 41 60 93 93
Télécopie : 01 41 60 93 00
http://www.bobigny.fr
Toute correspondance doit être adressée
à Madame la maire
Hôtel de Ville
31, avenue du Président Salvador-Allende
93009 Bobigny Cedex

N° A 47-11

CARLO ALBERTO BRUSA
Pièce N° 8
Avocat à la Cour - D 1933

Ville de Bobigny

République Française
liberté - égalité - fraternité

Seine Saint-Denis

# ARRÊTÉ

Objet : évacuation des déchets calcinés du terrain occupé par les roms, rue de Stalingrad à Bobigny.

LA MAIRE,

**Vu** l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales relatif aux pouvoirs de police du Maire,

**Vu** les articles L. 541-1 à L. 541-3 du Code de l'Environnement,

**Vu** la mise en demeure en date du 11 février 2011 enjoignant Monsieur CONTE CARMINE, propriétaire de la parcelle A 248, rue de Stalingrad à Bobigny, de faire procéder à l'évacuation des déchets calcinés présents sur ladite parcelle,

**Considérant** qu'un incendie s'est déclaré le 7 février 2011, nécessitant l'évacuation et l'hébergement de la population sinistrée et détruisant toutes les installations de bois qui s'y trouvaient,

**Considérant** que le terrain est encombré par les déchets calcinés, ce qui porte atteinte à la salubrité et à l'environnement du quartier,

**Considérant** qu'il y a urgence à ce que des mesures soient prises en vue de préserver la salubrité publique,

**ARRETE**

**Article 1 :** il est enjoint à Monsieur CONTE CARMINE de faire procéder immédiatement à l'évacuation des déchets calcinés situés sur la parcelle A 248, rue de Stalingrad lui appartenant.

**Article 2 :** En cas de non respect des prescriptions de l'arrêté, les travaux d'office seront exécutés aux frais de Monsieur

**Article 4 :** La Directrice Générale des Services, la Commissaire de Police de Bobigny et le Commandant de Gendarmerie de Bobigny sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application de cet arrêté.

Ampliation du présent acte sera transmise à :

Délai de recours auprès du tribunal administratif de Montreuil : 2 mois

| Informations sur l'accusé de réception | |
|---|---|
| Envoyé à | Préfecture de Bobigny |
| le | 16/02/2011 |
| Accusé réception | 3/02/2011 |

- Monsieur le Préfet de la Seine Saint Denis,
- Madame la Commissaire de Police,
- Monsieur le Commandant de Gendarmerie.

Fait à Bobigny, le 15-02-2011

Catherine PEYGE .

Date de transmission en Préfecture : 15-02-2011

Date d'affichage : 15-02-2011

| Informations sur l'accusé de réception | |
|---|---|
| Envoyé à | Préfecture de Bobigny |
| le | 15/02/2011 |
| Accusé réception | [illegible] |

Délai de recours auprès du tribunal administratif de Montreuil : 2 mois

Ville de Bobigny

République française
liberté - égalité - fraternité

Seine Saint-Denis

Bobigny, le 28 avril 2011

La Maire

Maître TAMARA LOWY
Avocate à la cour
43, avenue Jean Lolive
93500 PANTIN

Maître,

J'accuse réception de votre courrier en date du 29 mars par lequel vous faites état des engagements de vos clients occupant le terrain, propriété de Monsieur CONTE CARMINE. J'apprends que dans le cadre d'un accord passé devant le Tribunal de Grande Instance, vos clients se sont engagés à nettoyer le terrain et que Monsieur CONTE leur a accordé un délai de quelques mois, jusqu'au 5 juillet pour le quitter.

Je tiens à vous informer, Maître, que vendredi 24 avril 2011, le directeur de l'Action Sanitaire accompagné de mon chargé de mission, ont constaté le volume très important de déchets présents sur le terrain, malgré les engagements de vos clients. C'est la raison pour laquelle j'adresse à nouveau une mise en demeure au propriétaire afin qu'il procède au nettoiement de son terrain.

Par ailleurs, je suis surprise du ton de votre courrier dans lequel, vous me prêtez l'intention d'harceler le propriétaire alors qu'il s'agit d'exercer mes pouvoirs de police sanitaire en termes de salubrité et de sécurité publiques, conformément à l'article L2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Je vous prie de croire, Maître, à l'assurance de mes salutations distinguées.

MAIRIE DE BOBIGNY (Seine-St-Denis)

Catherine PEYGE,

Téléphone : 01 41 60 93 93
Télécopie : 01 41 60 93 00
http://www.bobigny.fr
Toute correspondance doit être adressée
à Madame la maire
Hôtel de Ville
31, avenue du Président Salvador-Allende
93009 Bobigny Cedex

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

DIRECTION DE LA SECURITE ET DES SERVICES DU CABINET
Bureau des Affaires Générales

CARLO ALBERTO BRUSA
Pièce N° 5
Avocat à la Cour - D 1993

Bobigny, le 30 JUIN 2010

Monsieur le conseiller municipal,

Par courrier du 18 mai 2010, vous avez appelé mon attention sur les nuisances et le climat d'insécurité qui seraient occasionnés par la présence de ROMS qui squatteraient illégalement un terrain situé entre les allées Bonne Nouvelle et de Bellevue, à hauteur du n° 277 rue de Stalingrad sur la commune de Bobigny.

Je vous précise que l'éviction forcée de squatters ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice dûment signifiée aux personnes concernées et réception, par mes services, d'une demande de concours de la force publique.

A cet égard, je vous informe qu'à ce jour, le propriétaire n' a engagé aucune action contre les occupants de ce terrain.

Pour autant, dès que mes services seront saisis de ce dossier et sous réserve du strict respect de la procédure applicable en la matière, je ne manquerai pas d'accorder le concours de la force publique afin que l'évacuation de ce terrain soit effectuée par les forces de l'ordre dans les meilleurs délais.

Concernant le climat d'insécurité, des consignes ont été données afin que les rondes et les patrouilles soient fréquentes aux abords de votre résidence.

Soyez assuré que votre courrier a retenu toute mon attention et que je reste très attentif à cette problématique extrêmement sensible qui fait toujours l'objet d'un suivi rigoureux de la part de mes services.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le conseiller municipal, l'expression de ma considération très distinguée.

Le préfet,
Pour le Préfet et par délégation
Le Sous-Préfet chargé des aéroports
de Paris Charles de Gaulle et
de Paris Le Bourget

Patrick ESPAGNOL

Monsieur Kamel HAMZA
Conseiller Municipal

1, Esplanade Jean Moulin - 93007 Bobigny Cedex
Téléphone : 01 41 60 60 60

ARRETE PORTANT MISE EN DEMEURE DE QUITTER LES LIEUX

N° 2011-307

**LE MAIRE DE BONDY,**

**VU** le Code général des collectivités territoriales, notamment dans ses articles L.2212.2 et suivants ;

**VU** les articles R421-1 et R421-2 du Code de la route interdisant l'accès des autoroutes à la circulation des piétons ;

**VU** les règles relatives aux modalités d'application de l'article L.411-1 concernant les routes à grande circulation fixées par l'article R.2213-1 du Code général des collectivités territoriales ;

**VU** la lettre du Préfet de la Seine Saint-Denis en date du 22 août 2011 demandant au Maire de faire commandement de quitter et libérer de toute personne et de tous biens les campements situés sur la commune de Bondy, aux abords du canal de l'Ourcq à hauteur de l'autoroute A3, entre la bretelle de sortie de l'autoroute A3 et la RN3 direction Paris, et sous l'autoroute A3 vers la province, occupés sans droit ni titre.

**VU** le jugement d'expulsion prononcé par le tribunal administratif de Montreuil le 26 juillet 2011 à l'encontre des occupants installés illégalement sur différentes parcelles cadastrées H141-H139-AF229-162-165-166-168 le long du canal de l'Ourcq, relevant du domaine public fluvial de la ville de Paris et situés à Bondy ;

**VU** le concours de la force publique requis le 7 juillet 2011 par la ville de Paris et accordé à compter du 21 juillet 2011 par le Préfet de la Seine-Saint-Denis aux fins d'expulsion des occupants installés illégalement sur différentes parcelles cadastrées H141-H139-AF229-162-165-166-168 le long du canal de l'Ourcq, relevant du domaine public fluvial de la ville de Paris et situés à Bondy ;

**VU** le rapport du 20 août 2011 de la Compagnie républicaine de sécurité autoroutière Nord Ile de France, constatant d'une part, l'implantation d'un campement d'occupants sans droit ni titre, soit environ une quinzaine d'adultes et deux enfants, sur l'emprise autoroutière, au niveau de la bretelle A86, en direction de l'autoroute A3 vers la province, sur la commune de Bondy en Seine-Saint-Denis et d'autre part, la dangerosité du site obligeant ses occupants, pour y accéder, à traverser des voies et bretelles autoroutières ;

**VU** le rapport du 19 août 2011 du Commissaire de police, Chef de la circonscription de sécurité de proximité de Bondy, faisant état d'un campement de cabanes en bois, implanté illicitement aux abords du canal de l'Ourcq, sous l'autoroute et qui s'est étendu entre la bretelle de sortie de l'autoroute A3 et la RN3 direction Paris puis sous l'autoroute A3 entre la RN 3 direction Paris et la voie d'accès à l'A3 direction Paris ;

**VU** le même rapport précité, relatant les conditions sanitaires particulièrement difficiles de ce campement, les immondices qui s'accumulent sans possibilité de les enlever, favorisant ainsi le développement des rats, de l'absence d'eau potable et courante qui induit un risque sanitaire pour ses occupants et les riverains du site et l'incendie qui s'était déclaré le 14 mars 2011 et qui avait détruit la moitié des baraquements jouxtant le canal de l'Ourcq ;

VU les rapports du 20 août 2011 de la Compagnie républicaine de sécurité autoroutière Nord Ile de France compétente sur le domaine autoroutier établissant les faits suivants :

- Traversées régulières des voies et bretelles autoroutières par les occupants sans droit ni titre du campement
- freinages brusques des automobilistes alors en phase d'accélération afin d'éviter les occupants sans droit ni titre traversant les voies de façon inopinée et soudaine

**CONSIDÉRANT** que ce campement, constitué de cinq parties telles qu'indiquées dans le plan annexé au présent arrêté, est implanté à proximité immédiate et de part et d'autre des infrastructures de l'A3 à hauteur de la ville de Bondy ;

**CONSIDÉRANT** que ses occupants ont pris l'habitude de traverser les voies et bretelles autoroutières pour se déplacer d'une partie à l'autre de ce campement ;

**CONSIDÉRANT** que l'organisation spatiale du campement impose des traversées dangereuses des voies et bretelles autoroutières ;

**CONSIDÉRANT** que les liaisons ainsi établies entre les différentes parties de ce campement par les occupants entre les différentes parties est incompatible avec le maintien de la sécurité tant des usagers des voiries autoroutières que des occupants eux-mêmes ;

**CONSIDÉRANT** que des branchements sur le réseau électrique ont été opérés et le stockage à proximité de bouteilles de gaz, sont susceptibles de provoquer à tout moment des explosions et incendies au sein du camp, dont la promiscuité, la confection et l'organisation des baraquements sont de nature à mettre sa population en grand péril ;

**CONSIDÉRANT** que le 14 mars 2011, sur ce même campement, un incendie provoqué par des courts-circuits dus à des branchements électriques illégaux s'est déclaré ;

**CONSIDÉRANT** qu'en outre, les occupants du campement illicite interviennent sur ces branchements, à mains nues, compromettant ainsi gravement leur propre sécurité ;

**CONSIDÉRANT** dans ces circonstances que ces branchements frauduleux présentent des risques électriques d'électrisation et d'électrocution entraînant par conséquent des risques réels d'incendie similaires à celui intervenu le 14 mars 2011, sur les parcelles cadastrées H141-H139-AF229-162-165-166-168 le long du canal de l'Ourcq, aggravés par la proximité des infrastructures autoroutières de l'A3 ;

**CONSIDÉRANT** l'urgence à agir en raison de la dangerosité réelle et immédiate envers les personnes et les biens ;

**CONSIDÉRANT** qu'aucune autre solution technique ou humaine, ne pourrait permettre de remédier à cette situation de dangerosité imminente constituée par le risque d'incendie permanent lié aux branchements frauduleux et la circulation de piétons sur les voies autoroutières ;

**CONSIDÉRANT** l'ensemble et la gravité des dommages qui pourraient en résulter pour les usagers aux abords de ce campement et pour les occupants sans droit ni titre qui y demeurent ;

**CONSIDÉRANT** qu'il y a urgence à faire cesser cette situation ;

**CONSIDÉRANT** que l'évacuation des occupants sans droit ni titre présente un caractère d'urgence et d'utilité eu égard aux risques graves et immédiats qui résultent de leur présence tant en matière de salubrité que de sécurité publique ;

ARRETE

ARTICLE 1er :

Il est fait commandement de quitter et libérer de toutes personnes et de tous biens le campement situé **(selon plan annexé au présent arrêté)** sur la commune de Bondy, aux abords du canal de l'Ourcq sous l'autoroute A3, entre la bretelle de sortie de l'autoroute A3 et la RN3 direction Paris, et sous l'autoroute A3 entre la RN3 direction Paris et de la voie d'accès à l'autoroute A3 direction Paris, au niveau de la bretelle A86, en direction de l'autoroute A3 vers la province, occupé sans droit ni titre, et ce au plus tard, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification du présent acte.

ARTICLE 2 :

Passé ce délai, à défaut d'avoir quitté les lieux, il sera procédé l'évacuation de tous les occupants, si nécessaire avec le concours de la force publique.

ARTICLE 3 :

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans le délai de deux mois à compter de sa notification aux intéressés ou de sa publication, devant le tribunal administratif de Montreuil.

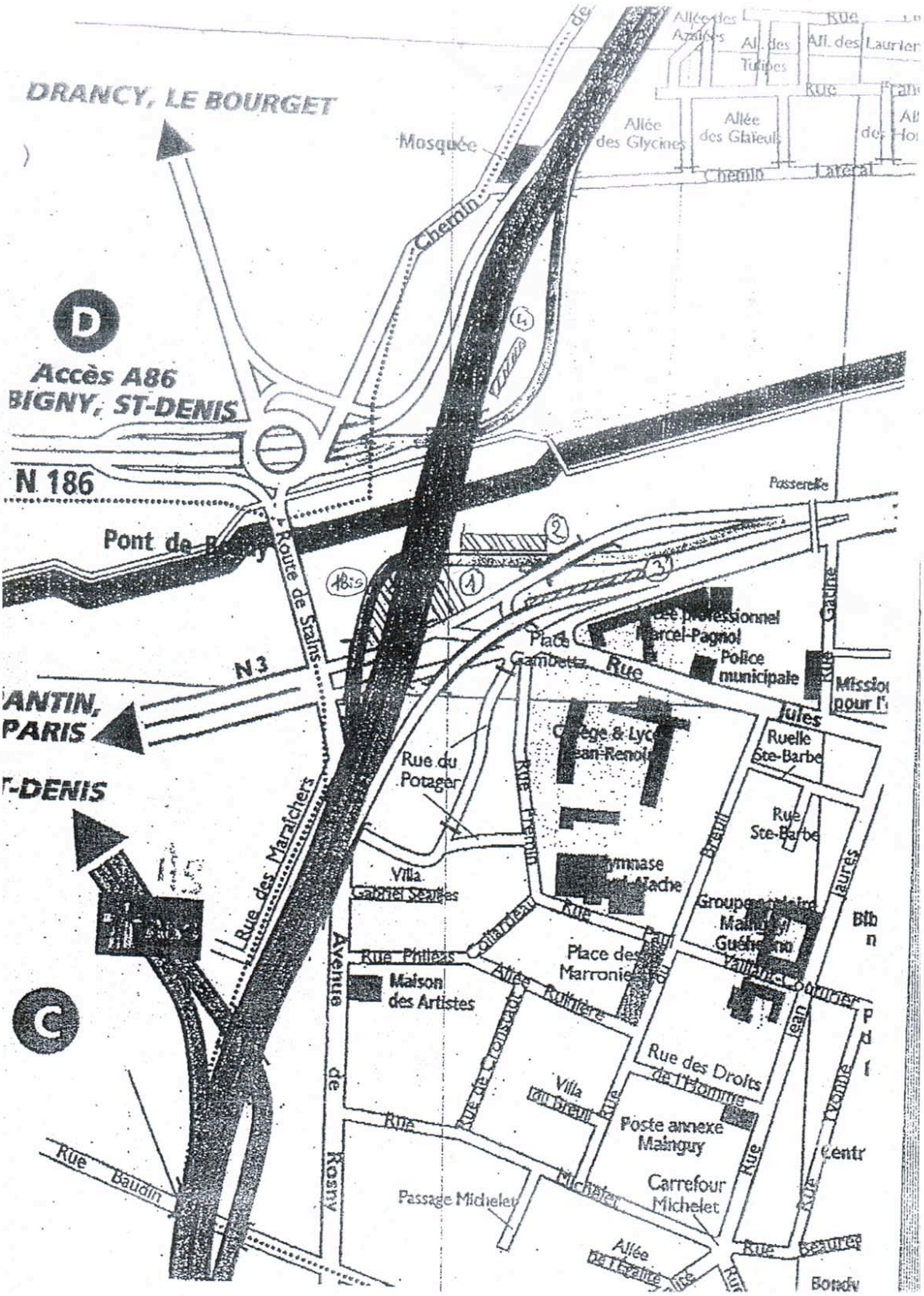
Ce recours juridictionnel doit être déposé au plus tard avant l'expiration du 2ème mois suivant la date de notification de la décision contestée (ou bien du 2ème mois suivant la date du rejet de votre recours gracieux ou hiérarchique).

ARTICLE 4 :

Le Préfet de la Seine-Saint-Denis, le Directeur territorial de la sécurité de proximité sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, dont la copie sera transmise aux fins de publication par le Maire de BONDY, et pour affichage sur les lieux et dont notification sera faite aux occupants sans titre de l'emprise sus-visée.

Fait en Mairie à BONDY, le 24 août 2011

Gilbert ROGER
Maire de Bondy
Conseiller général de la Seine Saint-Denis


DRANCY, LE BOURGET
Mosquée
Chemin
Allée des Azalées
Al. des Tulipes
Allée des Glycines
Allée des Glaïeuls
Chemin Latéral
D
Accès A86
BIGNY, ST-DENIS
N 186
Pont de Rosny
Route de Stains
Passerelle
Place Gambetta
Police municipale
Rue Jules
Ruelle Ste-Barbe
Rue Ste-Barbe
N 3
ANTIN,
PARIS
T-DENIS
Rue du Potager
Rue Fremin
Villa Gabriel Séailles
Rue des Maraîchers
Avenue de Rosny
Rue Philéas
Maison des Artistes
Place des Marronies
Allée Ruhière
Rue des Droits de l'Homme
Villa du Breuil
Poste annexe Mainguy
Carrefour Michelet
Passage Michelet
Rue Baudin
C

INTITULE (S) (à renseigner impérativement et de manière précise)*:

- ARRETE N° 2011 – 307 du 24 août 2011 – "Arrêté portant mise en demeure de quitter les lieux".

* Outre l'objet, merci de préciser également le numéro et la date de l'acte

| Date d'expédition | Signature et cachet du service émetteur |
|---|---|
| **24/08/2011** | VILLE DE BONDY 93 SEINE SAINT DENIS<br>**Gilbert ROGER**<br>**Maire de Bondy**<br>**Conseiller général de la Seine-Saint-Denis** |

---

## ACCUSE DE RECEPTION

**(cadre réservé à la préfecture)**

Conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, il est certifié la réception en préfecture, au titre du contrôle de légalité qui incombe au représentant de l'Etat dans le département, les actes administratifs pris dans le domaine de la police administrative énumérés ci-dessus*.

*La preuve de la réception en préfecture est matérialisée sur le présent bordereau soit par un cachet portant le timbre de la direction des relations avec les collectivités territoriales (DRCL) et la date de la réception, soit par un compostage perforé portant le timbre de la préfecture (PREF) et la date de la réception.

**Annexe 12 : Arrêté de péril adopté par la mairie de Saint-Brice-sous-Forêt du 05 septembre 2011**

Acte certifié exécutoire
Reçu en Sous-Préfecture le 05/09/2011
Publié - notifié le 05/09/2011
Informe que le présent acte peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal administratif dans un délai de deux deux mois à compter de la date de publication et de notification
Fait à Saint Brice sous Forêt le 05/09/2011

Le Maire
Alain LORAND

Département du Val d'Oise
Canton d'Écouen
Commune de Saint Brice sous Forêt
2011/213

REPUBLIQUE FRANCAISE

Liberté - Égalité - Fraternité

**ARRETE DU MAIRE**

**PRESCRIVANT LES MESURES DESTINEES A FAIRE CESSER UN PERIL IMMINENT**
**HABITAT PRECAIRE AU LIEU DIT LE MONT DE SARCELLES**

**LE** Maire de Saint-Brice-sous-Forêt, Alain LORAND,

**VU** le Code de la construction et de l'habitation et notamment ses articles L 511-1 à L 511-6,

**VU** les articles L 2212-2 et L 2213-24 du Code général des collectivités territoriales,

**VU** les courriers recommandés envoyés aux différents propriétaires en date du 19 mai 2011,

**VU** le rapport dressé par le Cabinet VAYSSIER CONSULTANT, Expert près les Cours administratives d'appel de PARIS et VERSAILLES, désigné par ordonnance de M. le Président du Tribunal administratif de CERGY PONTOISE en date du 27 juillet 2011 sur notre demande, concluant à l'existence d'un péril imminent,

**CONSIDERANT**

- le rapport établi par Monsieur VAYSSIER,
- les constats et conclusions de ce rapport qui stipulent :

  - la fragilité des constructions et leur risque d'effondrement, les dangers liés aux chutes et à l'insalubrité évidente des lieux, les risques d'électrocution et d'asphyxie,
  - que cet expert signale que les occupants ne peuvent rester dans les différents lieux cités en l'état actuel, et qu'il conclut à l'existence d'un péril imminent.

**CONSIDERANT** que ces faits menacent la sécurité publique et qu'il y a urgence à ce que des mesures soient prescrites, notamment les mesures d'expulsions, en vue de garantir la sécurité publique, à savoir, celle des occupants des immeubles.

| |
|---|
| Accusé de réception en préfecture |
| 095-219505393-20110905-ARR2011-213-AR |
| Date de signature : 05/09/2011 |
| Date de réception : 05/09/2011 |

# ARRETE

**ARTICLE 1 :**

Les propriétaires des parcelles constituant les sites répertoriés ci-après :

| Parcelles | Superficies | Propriétaires | Adresses |
|---|---|---|---|
| B 14 | 1784m² | EMERY Régis | 42 rue du Docteur Goldstein 95 410 GROSLAY |
| B 15<br>B 20<br>B 44<br>B 23 | 719m²<br>1585m²<br>427m²<br>560m² | Mr et Mme THEPAUT | 19 rue des Meriens 95 410 GROSLAY |
| B 21 | 300m² | Mr LELUT<br>Mme LELUT | 11 Allée Chantilly 95 400 VILLIERS LE BEL<br>8 Boulevard Carnot 95 400 VILLIERS LE BEL |
| B 22<br>B 24<br>B 43<br>B 46<br>B 31 | 240m²<br>260m²<br>440m²<br>800m²<br>377m² | Mme DESAILLY | 50 rue de Rome 75 008 PARIS |
| B 25<br>B 37 | 359m²<br>1135m² | Mme TRICOT Paule<br>Mr TRICOT Dominique | 12 rue Claude Warocquier 95 410 GROSLAY<br>1 rue des Coutures 95410 GROSLAY |
| B 28<br>B 30<br>B 32 | 343m²<br>1373m²<br>1343m² | Mr GEORGET Jacques | 9 rue de l'Ermitage 95 160 MONTMORENCY |
| B 36 | 201m² | Mme MOREAU Céline | 36 rue du général Leclerc 95 410 GROSLAY |
| B 29<br>B 39 | 900m²<br>340m² | Mr DESOUCHES luc | 80 rue du Général Leclerc 95 410 GROSLAY |
| B 38 | 1097m² | Mr FAUVEAU Jacques | 34 rue Albert Molinier 95 410 GROSLAY |
| B 40 | 1470m² | Mr SPRIET Alain<br>Mr SPRIET Guy | 11 Avenue Charles de Gaulle 95 160 MONTMORENCY<br>23 rue des Thermes 95 880 ENGHIEN-LES-BAINS |
| B 19 | 809m² | Mme MONNEAU Annie | 19 rue Paul Cézanne 95 260 BEAUMONT SUR OISE |
| B 49 | 658m² | Mr COLLET Guy | 8 Rue Amédée Dutard 78 570 ANDRESY |
| B 50<br>B 51 | 762m²<br>480m² | Mme QUENOT Germaine | 34 Allée de Creil 95 400 VILLIERS LE BEL |
| B 52 | 430m² | Mr LEROUX Gérard | 4 allée de l'Albani 92 410 VILLE D'AVRAY |
| B 53 | 1780m² | Mme ZANETTE Jeannine | 22 Avenue de la République 95 410 GROSLAY |

sont mis en demeure de prendre les mesures suivantes afin de faire cesser le péril imminent qui frappe leur propriété :

- vérifier les structures porteuses des constructions légères présentes sur ces terrains, les démolitions seront ordonnées si nécessaire dans le cas de danger structurel détecté.
- évacuation de tous les occupants ;

**dans un délai de 15 jours à compter de la réception du présent arrêté.**

**ARTICLE 2 :**

Ces travaux devront être exécutés dans les règles de l'art par des entreprises qualifiées, sous le contrôle d'un maître d'œuvre **dans délai de 15 jours à compter de la réception du présent arrêté.** Faute d'exécuter les injonctions et les investigations prescrites, qui courent à partir de la date de notification de cet arrêté, il y sera procédé d'office par la Commune, aux frais des propriétaires.

**ARTICLE 3:**

Le présent arrêté sera notifié aux personnes mentionnées à l'article 1. Il sera affiché sur les parcelles concernées ainsi qu'à la mairie de Saint-Brice-sous-Forêt. Une ampliation sera adressée à Monsieur le Sous- Préfet de Sarcelles et à Madame la Procureure de la République.

**ARTICLE 4 :**

- ✓ Madame la Directrice Générale des Services
- ✓ Monsieur le Directeur des Services Techniques
- ✓ Monsieur le Commissaire du Commissariat de Sarcelles
- ✓ Monsieur le Chef de la Police Municipale de Saint-Brice-sous-Forêt et tous les agents de la force publique

sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent arrêté.

**Fait à Saint Brice sous Forêt, le 05 septembre 2011**

**LE MAIRE**
**Alain LORAND**

Le Maire informe que le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Administratif de Cergy Pontoise, dans un délai de deux mois à compter de sa notification

# Annexe 13 : Arrêté de la Préfecture de Seine-Saint-Denis du 18 mars 2011



CABINET

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Direction de la Sécurité et des Services du Cabinet
Bdpi
AC/AC

Arrêté n° 2011 - 0539 16 MAR. 2011

**Portant mise en demeure de quitter les lieux**

**Le préfet de la Seine-Saint-Denis**

**Officier de la Légion d'Honneur**

VU le code général des collectivités territoriales, notamment son article 2215-1 ;

VU la plainte déposée le 14 janvier 2011 auprès du procureur de la République par M. Henry FRYDMAN, représentant ERDF, relatif à l'existence, sur un camp d'occupants sans titre implanté sur les communes de BOBIGNY et NOISY LE SEC ( au rond point de BONDY Place SAINT JUST), de branchements frauduleux de type « piquages » par épissures sur une alimentation électrique d'un poste de transport de gaz se traduisant par une dangerosité réelle et immédiate envers les personnes et les biens par électrisation ou par incendie ;

VU les éléments du procès verbal d'audition de M. FRYDMAN représentant la société ERDF en date du 11 mars 2011 par lequel il ressort que sur le camp précité, six branchements électriques frauduleux sur l'alimentation principale du poste GRT ont été recensés ;

CONSIDERANT que le 14 mars 2011 à 03h 15, à proximité du camp précité, sur l'avenue Galliéni à BONDY,( entre pont de BONDY et CONFORAMA) un incendie a détruit la quasi totalité d'un campement constitué de cabanons occupés illicitement, consécutivement à un branchement électrique non conforme

VU le rapport d'intervention de la police en date du 14 mars 2011 relatif à cet incendie ;

VU le rapport de police en date du 14 mars 2011 au terme duquel il ressort d'une part, que le nombre d'occupants sans titre sur le site implanté sur les communes de BOBIGNY et NOISY LE SEC ( au rond point de BONDY- Place SAINT JUST), n'a cessé d'augmenter pour atteindre le nombre de 270 personnes et d'autre part, qu'il existe des branchements frauduleux d'électricité sur la coffret de commande des vannes de gaz haute pression.

CONSIDERANT dans ces circonstances, que ces branchements frauduleux présentent des risques électriques d'électrisation et d'électrocution entraînant par conséquent des risques réels d'incendie similaires à celui intervenu le 14 mars 2011sur le site de BONDY, avenue Galliéni ;

CONSIDERANT qu'aucune autre solution technique ou humaine, ne pourrait permettre de remédier à cette situation de dangerosité imminente constituée par le risque d'incendie permanent lié aux branchements frauduleux ;

CONSIDERANT qu'en outre, les occupants du campement illicite interviennent, sur ces branchements, à mains nues, compromettant ainsi gravement leur propre sécurité ;

CONSIDERANT que ce camp est situé sur les territoires de deux communes et qu'il appartient, par conséquent, au préfet de prendre les mesures qu'impose l'urgence en cas de dangerosité avéré pour les personnes et les biens ;

CONSIDERANT l'urgence à agir en raison de la dangerosité réelle et immédiate envers les personnes et les biens ;

CONSIDERANT l'ensemble et la gravité des dommages qui pourraient en résulter pour les usagers aux abords de ce campement et pour les occupants sans droit ni titre qui y demeurent ;

CONSIDERANT qu'il y a urgence à faire cesser cette situation ;

**ARRETE**

Article 1er :

Je vous fais commandement de quitter et libérer de toutes personnes et de tous biens de l'emprise située le long du chemin de halage sur les communes de BOBIGNY et de NOISY LE SEC (au rond point de BONDY- Place SAINT JUST), que vous occupez sans droit ni titre, et ce au plus tard dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification du présent acte.

Article 2 :

Passé ce délai, à défaut d'avoir quitté les lieux, il sera procédé à votre évacuation et à celle de tous les occupants, si nécessaire avec le concours de la force publique.

Article 3 :

La présente décision peut être contestée dans le délai de deux mois à compter de sa notification à l'intéressé ou de sa publication, selon les voies de recours ci-dessous mentionnées :
- un recours gracieux adressé au préfet de la Seine-Saint-Denis (DSSC/BSIPA/Section police administrative) – 1 esplanade Jean Moulin – 93007 Bobigny cedex ;
- un recours hiérarchique adressé au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration – direction des libertés publiques et des affaires juridiques – sous-direction des libertés publiques et de la police administrative – 11, rue des Saussaies – 75800 Paris cedex 08 ;
- un recours contentieux adressé au président du tribunal administratif de Montreuil – 7 rue Catherine Puig - 93100 Montreuil.

**Annexe 14 : Courrier du directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne en date du 16 août 2010**

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Evry, le 16 août 2010

**DIRECTION GENERALE**
**DE LA POLICE NATIONALE**
---
**DIRECTION CENTRALE**
**DE LA SECURITE PUBLIQUE**
---
**DIRECTION DEPARTEMENTALE**
**DE LA SECURITE PUBLIQUE**
**DE L'ESSONNE**
---
Secrétariat départemental
N°

**LE CONTROLEUR GENERAL**
**DIRECTEUR DEPARTEMENTAL**
**DE LA SECURITE PUBLIQUE**

**A**

**MONSIEUR LE DIRECTEUR CENTRAL**
**DE LA SECURITE PUBLIQUE**

**S/C de**

**MONSIEUR LE PREFET DE L'ESSONNE**

**OBJET : Difficultés rencontrées pour appliquer la circulaire du 05/08/2010 sur l'évacuation des campements illicites**

Dans son discours du 28/07/2010 à Grenoble, le Président de la République a annoncé sa volonté de faire disparaître en trois mois 300 camps de roms sur le territoire national.

La circulaire de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales du 05/08/2010 précise en outre que les Préfets devront engager une démarche systématique de démantèlement des camps illicites **tout en soulignant que ces opérations ne doivent pas se limiter à des opérations de dispersion.**

Malheureusement, dans le cadre de notre droit positif, cet objectif ambitieux me semble difficile à mettre en oeuvre. En effet, membres de l'union européenne, ces ressortissants roms, le plus souvent roumains, peuvent séjourner 3 mois sur notre territoire.

L'article 322-4-1 du Code Pénal punit d'une peine de 6 mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende le fait de s'installer en réunion, en vue d'établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant, soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental d'accueil des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain. Selon la note en date du 8 juillet 2009 de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, il s'agit d'une infraction instantanée consommée dès que l'installation a été réalisée qui n'a pas vocation à se substituer à la voie civile du référé aux fins d'expulsion.

D.D.S.P. - Hôtel de Police d'EVRY - Boulevard de France - 91012 EVRY CEDEX
Tél. : 01.60.76.70.00 - FAX : 01.60.76.70.84

Il permet donc, en flagrant délit, lorsque l'installation est en cours ou dans le cadre d'une enquête préliminaire, lorsque le stationnement se prolonge, l'infraction n'étant pas continue, de procéder à l'audition des adultes en infraction et le cas échéant de les placer en garde à vue. **Mais dans ce cas quid de la prise en charge des enfants pendant la garde à vue ?**

S'impose alors à nous la nécessité d'impliquer les services de la protection infantile du conseil général, lesquels n'ont pas forcément la volonté de nous faciliter les choses en ce domaine.

Plus généralement le traitement de la reconduite des enfants présente des difficultés notamment lorsqu'ils ne sont pas inscrits sur le passeport des parents. Un laissez-passer doit alors être obtenu auprès des autorités consulaires entraînant des déplacements avec les parents durant le temps de la rétention administrative à partir du CRA familial de Lyon.

Afin d'éviter la réinstallation, le démantèlement matériel du camp devra être envisagé dans les meilleurs délais. L'article 322-4-1 du CP ne le prévoit pas, quant à l'intervention du juge, s'appuyant sur le droit au logement, elle n'ordonne que très rarement ce démantèlement. Peut-être qu'un arrêté du maire de la commune considérée se fondant sur l'hygiène et la salubrité publique pourrait le décider ? Encore faut-il que la maire accepte de prendre cet arrêté et de démolir aux frais de la commune les installations illicites.

S'ils n'entrent pas dans les conditions de délivrance d'une APRF, à l'issue de leur garde à vue, ces étrangers remis en liberté ne manqueront pas de se disperser, situation que la circulaire nous demande d'éviter ?

L'article R121-3 du Ceseda stipule par ailleurs : « *tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, notamment l'assurance maladie et l'aide sociale, les ressortissants mentionnés au premier alinéa de l'article L121-1 ainsi que les membres de leur famille mentionnés à l'article L121-3 ont le droit de séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à 3 mois, sans autre condition ou formalité que celle prévue à l'article L121-1 pour l'entrée sur le territoire français* ».

Il résulte de cet article que dès qu'est établie la charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale, le Préfet est fondé à prendre une OQTF sans attendre un séjour de 3 mois.

La circulaire conjointe du 24 juin 2010 ayant pour objet la lutte contre les campements illicites ne mentionne pas l'article R121-3 du Ceseda et, à contrario, n'évoque l'obligation de quitter le territoire français, pour insuffisance de ressources ou défaut d'assurance maladie, que sur le fondement d'un séjour de plus de 3 mois arguant du fait que la libre circulation dont les ressortissants communautaires bénéficient dans les 3 mois de leur entrée en France fait obstacle à la prise immédiate de cette OQTF.

Cette interprétation mérite explication dans la mesure où le 24 avril 2010, le préfet de la Moselle a pris une OQTF à l'égard d'une ressortissante roumaine entrée en France un mois auparavant sur le fondement des articles L121-1 et R121-3 du Ceseda.

**Est-ce à dessein que l'article R121-3 n'est pas évoqué dans la circulaire du 24 juin 2010 ?**

Nonobstant, l'utilisation combinée de l'article 322-4-1 du Code Pénal et de l'article R121-3 du Céséda ne permet pas, une fois encore, d'éviter la dispersion de ces populations puisqu'elles ont un mois pour quitter le territoire français.

D.D.S.P. - Hôtel de Police d'EVRY - Boulevard de France - 91012 EVRY CEDEX
Tél. : 01.60.76.70.00 - FAX : 01.60.76.70.84

Par ailleurs, rien ne les empêche de le quitter en franchissant une frontière un court laps de temps et d'y revenir pendant une nouvelle période de 3 mois. Il est également notoire que toute une organisation est mise en place pour permettre à ces étrangers, tout en restant sur place, d'apporter la preuve qu'ils ont quitté notre sol. L'un d'entre eux, par exemple, se munit des passeports de ses compatriotes et va les faire viser en Roumanie ou ailleurs, moyennant corruption de fonctionnaires.

D'autres justificatifs officiels du retour vers le pays d'origine sont fréquemment présentés aux policiers français dans le cadre des contrôles d'identité. Alors que la circulaire du 24 juin 2010 considère qu'ils sont recevables, (cf. § L'appréciation d'une antériorité de séjour inférieure à 3 mois) certains départements estiment que seule l'OQTF visée par la PAF constitue une preuve du passage de la frontière. La Roumanie faisant partie intégrante de l'union européenne, sauf à voyager en avion le contact avec la PAF, qui n'est plus présente aux frontières terrestres dans l'espace européen, semble pour le moins aléatoire.

Une autre difficulté concerne les OQTF. Alors que les OQTF notifiées, qui ne produisent effet que durant un an à compter de leur notification, apparaissent sur le fichier des étrangers, **les OQTF à notifier ne sont pas centralisées sur un fichier national ? Ne pourraient elles pas l'être sur le FPR ?**

Que dire également de l'aide au retour, de 300 euros par adulte, avec voyage pris en charge par l'Etat qui ne s'accompagne pas de l'interdiction de revenir sur notre sol pendant un certain temps ? Selon nos informations, le prix du billet de car Bucarest-Paris s'élève à 60 euros, les 300 euros représentent donc le prix du voyage pour notre pays de 5 personnes et constituent un appel d'air supplémentaire à cette immigration.

**Afin d'empêcher le retour rapide d'un ressortissant étranger ayant fait l'objet d'une OQTF ou d'une APRF, tout retour forcé ou avec le bénéfice de l'aide au retour devrait valoir interdiction de notre territoire pendant une durée déterminée, avec sanction pénale en cas de non respect.**

**En outre la signalisation de l'étranger en situation irrégulière devrait être rendue possible même lorsque la seule procédure administrative est mise en œuvre pour le reconduire à la frontière..**

*On le voit, seule une réforme des conditions d'entrée et de séjour de ces étrangers permettant une APRF immédiate fondée sur la précarité de leur installation, établie par leur absence de ressources, de couverture sociale, la précarité de leur habitat, leur obligation de se livrer à la mendicité ou d'enfreindre la loi pénale pour subvenir à leurs besoins, pourrait permettre d'éradiquer ces campements et d'éloigner pendant un certain temps leurs occupants.*

Jean-Claude BOREL-GARIN

D.D.S.P. - Hôtel de Police d'EVRY - Boulevard de France - 91012 EVRY CEDEX
Tél : 01.60.76.70.00 - FAX : 01.60.76.70.84

## Annexe 15 : Liste des terrains evacués en France au cours de l'année 2011 établie par Philippe Goosens pour Imediat

| Expulsions forcées de Roms migrants occupant des lieux de vie en France | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lieux de vie | Commune(s) | Date | Nombre | | Cause | Distrib | Présence | Rapat. | Nombre | Sol. de | Source/Réaction |
| | | | Adultes | dont | | | | | | | |
| campement | Strasbourg | 12 janv. 10 | 30 | | OQTF | 30 | | | | | Fr3 et l'Alsace |
| terrain prive | Roquemaure | 12 janv. 10 | 10 | | expulsion | | | | | | Bellaciao |
| campement | Mont Saint Martin | 15 janv. 10 | 10 | | expulsion | | 1 | 1 | 10 | | Republicain lorrain |
| Tramway Coligny | Orléans | 20 janv. 10 | 35 | | expulsion | | | | | | PV Consiel munic 26 mars |
| terrain prive | Cappellebroucke | 25 janv. 10 | 30 | | expulsion | | | | | | la Voix du Nord 3 fevrier |
| Pont de Gennevilier | Clichy la Garenne | 27 janv. 10 | 83 | 18 | expulsion | | | | | | Le Figaro, le Parisien |
| divers | Bordeaux | 18 févr. 10 | 200 | | ARH | 50 | 1 | 1 | 50 | | Sud Ouest 4 et 18 fevrier |
| ancien abattoir | Rezé | 18 févr. 10 | 100 | | expulsion | | | | | | Ouest France 19 fev |
| 42 place Anatole France | Toulouse | 8 mars 10 | 30 | | Incendie | | | | | 1 | 20 minutes 8 mars |
| Parc Georges Brassens | Massy | 10 mars 10 | 240 | | Incendie/ARH/ | 120 | 1 | 1 | 230 | 1 | Le Monde 11 mars et Rue89 |
| Av Cabanes | Floirac | 19 mars 10 | 78 | | expulsion | | | | | | Sud Ouest 19 mars |
| RN 202 | Nice | 19 mars 10 | 160 | | expulsion | | | | | | Nice-Matin 19 mars |
| ancienne fruitière | Nangy | 24 mars 10 | 40 | | expulsion | | | | | 1 | Le Dauphiné 25 mars |
| le long A16 | Wimille | 31 mars 10 | 97 | 16 | ARH | 42 | 1 | 1 | 97 | | La Voix du Nord 31 mars |
| *1er trimestre 2010* | 14 | | 1143 | 34 | | 242 | 4 | 4 | 387 | 3 | |
| Rue Armand-Carrel | Moulins | 7 avr. 10 | 80 | | expulsion | | 1 | | | | La Voix du Nord 10 avril |
| Terril Sainte Henriette | Henin Baumont | 26 avr. 10 | 100 | | OQTF | 36 | 1 | | | | La Voix du Nord 28 avril |
| Moulin des marais | Nantes | 11 mai 10 | 40 | | expulsion | | | | | | Ouest France 11 mai Presse |
| Rue Preynat | St Etienne | 18 mai 10 | 100 | | expulsion | | | | | | Zoom42.fr 18 mai |
| Immeuble de la Palle | St Etienne | 20 mai 10 | 60 | 22 | expulsion | | | | | | Zoom42.fr 20 mai |
| Fort de Mons | Mons-en Baroeul | 25 mai 10 | 55 | | expulsion | | | | | | nordeclair 26 mai |
| Route de Carquefou | Nantes | 26 mai 10 | 60 | | expulsion | | | | | | presse océan 26 mai |
| Squat com urbaines | Bordeaux | 8 juin 10 | 70 | | ARH | 25 | 1 | 1 | 70 | | 20 minutes.fr 8 juin |
| Ecole rue Franz Schubert | St Etienne | 18 juin 10 | 60 | | expulsion | | | | | | Zoom42.fr 18 juin |
| Squat Caserne des | Dijon | 25 juin 10 | 50 | | expulsion | | 1 | | | 1 | Le bien public 26 juin |
| *2eme trimestre 2010* | 10 | | 675 | 22 | | 61 | 4 | 1 | 70 | 1 | |

# Expulsions forcées de Roms migrants occupant des lieux de vie en France

| Lieux de vie | Commune(s) | Date | Nombre | | Cause | Distrib OQTF/ APRF | Présence OFII (1=oui) | Rapat. OFII (1=oui) | Nombre rapatriés | Sol. de relog. (1=partielle) | Source/Réaction |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Adultes | dont | | | | | | | |
| Rue Leon Blum | Villeurbane | 1 juil. 10 | 70 | 35 | expulsion | | | | | | Lyon capitale 7 juillet |
| Le Hanul | St Denis | 6 juil. 10 | 150 | | expulsion | | | | | | Le Parisien 6 juillet |
| Rue Jules Guesde | Floirac | 7 juil. 10 | 50 | | expulsion | | | | | 1 | Sudouest; Eur 1; Libé 8 juillet |
| stockage DDE | Coudekerke Branche | 18 juil. 10 | 20 | | expulsion | | | | | | La voix du nord 19 juillet |
| Quartier de l'Union | Roubaix | 24 juil. 10 | 50 | | expulsion | | | | | | Nordeclair 24 juillet |
| Cours de la République | Villeurbane | 26 juil. 10 | 35 | | expulsion | | | | | | Lyon capitale 26 juillet |
| Squat | Montreuil | 30 juil. 10 | 50 | | expulsion | | | | | | Le figaro le parisien 30 juillet |
| camp illégal | St Etienne | 6 août 10 | 135 | | expulsion | 50 | | | | | Le Progrès 13 aout |
| Bacalan | Bordeaux | 6 août 10 | 10 | | expulsion | | | | | | Sud ouest 7 aout |
| Université | Montpellier/Lattes | 10 août 10 | 50 | | expulsion | 13 | 1 | | | 1 | Le Figaro Libération 10 aout |
| Bordure autoroute | Lesquin | 11 août 10 | 48 | | expulsion | | | | | | La voix du Nord 11 aout |
| Bvd Franklin Roosevelt | Voiron | 11 août 10 | 7 | | expulsion | 3 | | | | | Le Dauphiné 12 aout |
| A 86 | Choisy-le-Roi | 12 août 10 | 67 | | expulsion | | 1 | | | 1 | Le Parisien 13 aout |
| A 86 | Choisy-le-Roi | 12 août 10 | 9 | | ARH | 9 | 1 | 1 | 9 | | Le Parisien 13 aout |
| Immeuble | Montreuil | 13 août 10 | 70 | | expulsion | 25 | | | | | AFP Le parisien 14 aout |
| Rue Louis Dufour | Caluire | 13 août 10 | 20 | | expulsion | | | | | | Le Progrès 6 aout |
| Rue du Lamineur | Saint-Herblain | 14 août 10 | 60 | | expulsion | | | | | | Ouest France 14 aout |
| Triel-Chanteloup-Carrières | Triel | 26 août 10 | 40 | | OQTF/APRF | 15 | | | | | CP Romyvelines |
| Pierre-Bénite | Lyon | 24 sept. 10 | 80 | | expulsion/OQTF | 28 | | | | | Lyon capitale 24 septembre |
| *3eme trimestre 2010* | 19 | | 1021 | 35 | | 143 | 3 | 1 | 9 | 3 | |
| Moulin Galant | Corbeil/Villabé/Ormoy | 7 oct. 10 | 200 | | expulsion | | | | | | La Croix 8 octobre |
| La Part-Dieu | Lyon | 3 nov. 10 | 52 | 24 | expulsion | 20 | 1 | | | | Libération 3 nov |
| carrefour Pompadour | Créteil | 4 nov. 10 | 50 | | expulsion | 20 | | | | 1 | Le Parisien 4 nov |
| eglise Saint Nicolas | Saint Maur des | 4 nov. 10 | 13 | | expulsion | | | | | | Le Parisien 5 nov |
| 9ème arrond | Lyon | 17 déc. 10 | 59 | 22 | expusion | | | | | | 20 minutes |
| *4eme trimestre 2010* | 5 | | 374 | 46 | | 40 | 1 | 0 | 0 | 1 | |

# Expulsions forcées de Roms migrants occupant des lieux de vie en France

| Lieux de vie | Commune(s) | Date | Nombre | | Cause | Distrib | Présence | Rapat. | Nombre | Sol. de | Source/Réaction |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Adultes | dont | | | | | | | |
| Hangar A86 | Chevilly/ L'Haye aux | 20 janv. 11 | 35 | | expulsion | | | | | | témoignage Josiane Clément |
| Hangar 15ème arr, | Marseille | 28 janv. 11 | 50 | | expulsion | | | | | | Vauzelle CP, La marseillaise |
| Av Stalingrad | La Courneuve | 8 févr. 11 | 150 | | Expulsion | | | | | | Le Parisien 8 février |
| gare du Vert-Galant | Tremblay en France | 11 févr. 11 | 50 | | expulsion | | | | | | Le Parisien 12 février |
| Rue Victor Baltard | Bry-sur-Marne/Noisy | 15 févr. 11 | 100 | 7 | OQTF | 50 | | | | | Parisien 16 février |
| quai du Moulin de Cage | Villeneuve la Garenne | 17 févr. 11 | 17 | 4 | Expulsion et | 17 | | | | | Le Figaro 17 fevrier |
| entre la nationale 118 et le | Châtenay-Malabry | 15 mars 11 | 40 | | OQTF et | 31 | | | | | Préfecture Essonne le Parisien |
| Rue Victor Baltard | Noisy Le Grand/Bry | 15 mars 11 | 120 | | expulsion | | | | | | 93 Infos 8 février |
| Av Jean Mermoz | La Courneuve | 24 mars 11 | 100 | | expulsions | | | | | | plateforme 93 |
| Leclerc Paridis | Nantes | 24 mars 11 | 15 | | expulsion | | | | | | excuses Leclerc/Ouest france |
| Rue Pierre Brosselette | Ris-Orangis | 24 mars 11 | 17 | 8 | expulsions | | | | | | Le républicain de l''essonne 18 |
| rue Normandie Niémen | Blanc Mesnil | 25 mars 11 | 100 | | expulsions | | | | | | plateforme 93 |
| Garosud | Montpellier | 29 mars 11 | 50 | | expulsions | | | | | | collectif soutien au Roms de |
| Pont de Bondy | Noisy-le Sec/Bobigny | 29 mars 11 | 270 | | expulsions/salub | | | | | | Fondation Abbé Pierre/le post/ |
| | Lyon | 30 mars 11 | 80 | | ARH | 30 | 1 | 1 | 80 | | Lyon capitale |
| Centre St Irénée et | Lyon | 30 mars 11 | 390 | | expulsions | | | | | 1 | Lyon capitale et Lyon plus 4 |
| *1er trimestre 2011* | 16 | | 1584 | 19 | | 128 | 1 | 1 | 80 | 1 | |
| Bvd Fort de Vaux | Paris 17 | 1 avr. 11 | 25 | | expulsions | | | | | | Témoignage Ph. Goossens |
| Lycée Christophe Collomb | Sucy-en-Brie | 2 avr. 11 | 34 | 11 | expulsions | | | | | | Le parisien 4 avril |
| En bas du RER | Sarcelles | 2 avr. 11 | 1000 | 200 | Expulsion | | | | | | Le Parisien 4 avril |
| Dourges | Dourges | 11 avr. 11 | 50 | 5 | expulsions | | | | | | FR3 et CP H Flautre |
| Enseigne Boulanger D6 | Créteil | 12 avr. 11 | 80 | 20 | expulsions | | | | | | Le Parisien 12 avril |
| Region | Lille | 12 avr. 11 | 159 | | ARH | 50 | 1 | 1 | 159 | | Le figaro 12 avril |
| Passage Dupont | St Denis | 21 avr. 11 | 59 | | OQTF | 59 | | | | | CP du Maire et du Député |
| Carrefour Pasteur | Lille | 21 avr. 11 | 40 | | expulsion | | | | | 1 | nordeclair |
| A 86 | Fontenay-sous-Bois | 27 avr. 11 | 42 | 25 | expulsion/OQTF | 17 | | | | | Le Parisien 28 avril |
| Le long voie ferrée | Vendin-le-Vieil | 4 mai 11 | 7 | | expulsion | | | | | | la voix du Nord 5 mai |
| la croix de l'epinette | Les lilas | 6 mai 11 | 21 | 8 | expulsion peril | | | | | | Gregoire Cousin ERRC |
| Felix-Piat de Marseille | Marseille | 6 mai 11 | 150 | | expulsion | | | | | | La provence |
| 2ème arrondissement | Lyon | 10 mai 11 | 80 | | ARH | 25 | 1 | 1 | 80 | | Le progrès 11 mai 2011 |
| Quai des vertus | Aubervilliers | 12 mai 11 | 150 | | expulsion | | | | | | plateforme 93 |
| Avenue Jean Jaurès | Pantin | 19 mai 11 | 450 | | expulsions | | | | | | JDD et Romandie 19 mai CP |
| Quais | Bondy | 11 juin 11 | 50 | | expulsion | | | | | | Le courrier des maires 17 juin |
| Impasse général Booth | St Etienne | 15 juin 11 | 50 | | expulsion/arres. | 4 | 1 | | | | Le Progrès 16 juin |
| SAS Pablo | Villenave d'Ornon | 15 juin 11 | 50 | | expulsion | | | | | 1 | Sud ouest 17 juin |
| Bords de Seine | Villeneuve-le-Roi | 20 juin 11 | 130 | | expulsion | 20 | 1 | 1 | 40 | 1 | Le Parisien 4 juin |
| Rue du Port | Saint-Denis | 29 juin 11 | | | expulsion | | | | | | MDM CASO de Saint Denis |
| Terrain Soferti | Indre | 29 juin 11 | 150 | | expulsion | | | | | 1 | Ouest France 30 juin |
| rue d'Athènes | Nantes | 29 juin 11 | 80 | | expulsion | | | | | | Ouest France 29 juin |
| Av. Galieni | Bagnolet | 30 juin 11 | 31 | 5 | expulsion MOUS | | 1 | | | 1 | plateforme 93 mail 28 juin |
| *2ème trimestre 2011* | 23 | | 2888 | 274 | | 175 | 5 | 3 | 279 | 5 | |

# Expulsions forcées de Roms migrants occupant des lieux de vie en France

| Lieux de vie | Commune(s) | Date | Nombre | | Cause | Distrib | Présence | Rapat. | Nombre | Sol. de | Source/Réaction |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Adultes | dont | | | | | | | |
| Cusset | Villeurbanne | 2 juil. 11 | 70 | 30 | Expulsion | | | | | | Lyon Capitale 2 juillet |
| 6 Av. de Lardenne | Toulouse | 5 juil. 11 | 50 | 12 | expulsion | | | | | | Libération 5 juillet, FR3 5 juillet |
| Sainte-Marthe | Marseille | 6 juil. 11 | 200 | | | | | | | | La Marseillaise 07 juillet |
| 125 Rue Feretra | Toulouse | 7 juil. 11 | 40 | | expulsion | | | | | | La Dépêche 7 juillet |
| Terrain otal | Angoulins | 12 juil. 11 | 25 | | Expulsion | 5 | | 1 | 5 | | Sud Ouest 12 juillet |
| Parc de Chanterelle | Marseille | 19 juil. 11 | 200 | | expulsion | | | | | | La Provence 12 juillet |
| 227 rue Stalingrad | Bobigny | 20 juil. 11 | 250 | | Expulsion | | | | | | Le parisien 21 juillet |
| Rue Roger Salengro | St Etienne | 21 juil. 11 | 15 | 9 | Expulsion | 9 | | | | | Anne Sara 21 juillet |
| bordure A4 | Charenton | 3 août 11 | 13 | | Expulsion | | | | | | Le Parisien 3 aout |
| Pont Neuf | Cran Gevrier | 3 août 11 | 30 | | Expulsion arrêté | | | | | | Librinfo74 3 aout |
| Accueil GdV | Annemasse | 8 août 11 | 150 | | Expulsions | | | | | | Librinfo74 8 aout |
| Porte Aix | Marseille | 11 août 11 | 100 | 30 | expulsion | 36 | 1 | 1 | 72 | 1 | 20minutes 11 et 25 aout |
| Rue Cavailles | Bordeaux | 20 août 11 | 11 | 6 | Expulsions | | | | | | Sud Ouest 20 aout |
| Faubourg Nezin | Chambery | 20 août 11 | 10 | | Expulsions | | | | | | Agoravox |
| Champy | Champs sur Marne | 23 août 11 | 100 | | expulsion OP et | | | | | | Le parisien 22 août et 26 août |
| Le long N7 | Chateauneuf sur Isère | 30 août 11 | 9 | 5 | expulsion | 4 | | | | | Le dauphiné 31 aout |
| Quai des Queyries | Bordeaux | 30 août 11 | 30 | | Expulsions | | | | | | Sud Ouest 30 aout |
| Pont de Bondy | Bondy | 30 août 11 | 450 | | expulsion arrêté | | | | | | Le parisien 31 août |
| Av Thiers | Bordeaux | 31 août 11 | 60 | | expulsion | | | | | 1 | sud ouest 1 sep |
| Cosmonautes | Saint Denis | 31 août 11 | 150 | | Expulsion et | | | | | | Le parisien 02 septembre |
| Glairons | St Martin d'Hères | 1 sept. 11 | 120 | | Expulsion et | 120 | | | | | ADES 2 sep |
| St Amand Roche Savine | Clermont Ferrand/ | 4 sept. 11 | 10 | 6 | expulsion sans | 4 | | | | | Paris Normandie 5 sep |
| OPIEVOY | Viry Chatillon | 13 sept. 11 | 50 | 15 | expulsion | | | | | 1 | Témoignage ASEFRR |
| Mas Rouge | Montpellier | 13 sept. 11 | 100 | | expulsion | | | | | | midi libre 14 sep |
| Capelette Veolia | Marseille | 20 sept. 11 | 40 | 10 | Expulsion | | | | | | Le Parisien 20 sept |
| Rue Eugène Pottier, St | Lyon | 22 sept. 11 | 650 | | Expulsion et | 75 | 1 | 1 | 150 | | Mediapart 22 septembre |
| Font Vert | Marseille | 27 sept. 11 | 100 | | Expulsion | | | | | | Le Figaro 27 sep |
| Mont d'Est | Noisy Le Grand | 28 sept. 11 | 250 | | expulsion | | | | | | Témoignage Hors la Rue |
| ***3ème trimestre 2011*** | 29 | | 3283 | 123 | | 253 | 2 | 3 | 227 | 3 | |
| Quai Wilson | Nantes | 3 oct. 11 | 20 | 10 | Expulsion | | | | | | Ouest France 4 oct |
| Camp rom | Triel Chanteloup | 12 oct. 11 | 31 | | OQTF | 30 | 1 | | | | Communiqué 14 Romyvelines |
| Région | Lille | 11 oct. 11 | 127 | | OQTF | 127 | 1 | 1 | 127 | | AFP 11 octobre |
| 163 rue des Pyrénées | Paris 20 | 24 oct. 11 | 110 | | Incendie | | | | | 1 | Le Parisien 25 oct |
| Rue de Varsovie | Bondy | 19 oct. 11 | 15 | | Expulsion | | | | | | Le Parisien 20 oct |
| Chalet Coder | Marseille | 26 oct. 11 | 12 | | Expulsion | | | | | | La Provence 26 oct |
| Centre Social | Vénissieux | 19 nov. 11 | 40 | | Expulsion | 10 | | | | | Rue89 Lyon 19nov |
| Av Jules Gueldes | Vénissieux | 10 nov. 11 | 40 | | Expulsion | | | | | | Lyon info 10 nov |
| Centre Social | Parilly | 11 nov. 11 | 40 | | Expulsion | | | | | | Rue89 Lyon 19nov |
| Depart. 219 | Courtry | 3 nov. 11 | 26 | 12 | Expulsion | | | | | 1 | Le Parisien 4 nov |
| ferme de Noisy | Vigneux | 18 nov. 11 | 250 | | Expulsion | | | | | | Le Parisien 19 nov |
| Mas Rouge | Montpellier | 26 oct. 11 | 55 | 20 | Expulsion | | | | | | France 3 |
| Squat | St Martin le Vinoux | 24 oct. 11 | 15 | | Expulsion | | | | | | Collectif Patate Chaude |
| Squat | La Tronche | 24 oct. 11 | 15 | | Expulsion | | | | | | Collectif Patate Chaude |
| Gare | Annecy | 22 nov. 11 | 75 | | Expulsion | | | | | | France 3 |
| Zone des Iles | Cran-Gevrier | 15 nov. 11 | 75 | | Expulsion | | | | | | France 3 |
| Cap Pinède | Marseille | 22 nov. 11 | 50 | | Expulsion | | | | | | 20 minutes |
| Squat | Vaulx-en-Velin | 2 nov. 11 | 15 | 6 | Expulsion | | | | | | metro |
| Squat | Villeurbane | 8 nov. 11 | 15 | 6 | Expulsion | | | | | | metro |
| Squat | Sainte-Geneviève-des-Bois | 1 déc. 11 | 30 | | Expulsion | | | | | | Le Parisien 2 dec |
| Région | Lyon | 14 oct. 11 | 100 | | Expulsion | 50 | 1 | 1 | 100 | | Le Parisien 14 oct |
| Rue Zoccola | Marseille | 17 déc. 11 | 120 | | Expulsion | | | | | | Arrêté TGI |
| Services sociaux | Besançon | 15 déc. 11 | 15 | 8 | Expulsion et rétention de mineurs | 7 | 1 | 1 | 15 | | RESF |
| Ex Gendarmerie | Viry Chatillon | | | | | | | | | | |
| 8 rue Germain | Grenoble | 5 déc. 11 | 100 | | | 20 | | | | | 20 minutes |
| campement | Roubaix | 26 déc. 11 | 250 | | | 50 | 1 | | | | GrandLille TV |
| ***4ème trimestre 2011*** | 26 | | 1641 | 62 | | 294 | 5 | 3 | 242 | 2 | |
| ***Total année 2010*** | 48 | | 3213 | 137 | | 486 | 12 | 6 | 466 | 8 | |
| ***Total année 2011*** | 94 | | 9396 | 478 | | 850 | 13 | 10 | 828 | 11 | |
| **Total** | **142** | | **12609** | **615** | | **1336** | **25** | **16** | **1294** | **19** | |

## Section 2 : Bibliographie

### I.- Ouvrages


A.A.V.V. Faire des sciences sociales. Critiquer • Comparer • Généraliser, EHESS, 2012

About I. et Denis V., *Histoire de l'identification des personnes*, Editions La Découverte, 2010.

Amar M., Milza P., *L'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Armand Colin, 1990

Aquarone A., *L'organizazione dello stato totalitario*, Einaudi Turin, 1978

Arnaud A. J., *Critique de la raison juridique*, L.G.D.J., 1981.

Asséo H. et Vittu J.P., *Problèmes socio-culturels en France au XVIIe siècle: Marginalité et exclusion: le traitement administratif des Bohémiens*, Klincksieck, 1974.

Atias C., « Epistémologie juridique », PUF, Paris,1985, p.129.

Aubin E., *La commune et les gens du voyage*, Berger Levrault, 2008.

Auzias C., *Roms, tsiganes, voyageurs : l'éternité et après ?* Indigène, Montpellier, 2010.

Badinter R., *Projet de nouveau code pénal*, Dalloz, Paris, 1988

Barbagli M., *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, 1998

Barbera, M. Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale. Giuffrè Editore, 2007

Barth F., *Ethnic groups and boundaries*, Little, Brown, 1969.

Bedessi, S., Piccioni F., *Le nuove norme sull'immigrazione. Libera circolazione dei cittadini comunitari e rimpatrio degli stranieri dopo la legge 129/2011*. Maggioli Editore, 2012

Bois de Gaudusson (du) J. , dir., Le devenir du droit comparé en France, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2005

Bonetti P., T*errorismo emergenza e costituzioni democratiche*, Mulino, 2006

Bottaro M., *Cronaca di uno sgombero annunciato*, 2001, manuscript.

Boulouis J., Darmon M., Huglo J.G., *Contentieux communautaire*, Dalloz Paris

Bréchon P. et Tchernia J. F., *La France à travers ses valeurs*, Armand Colin (2009).

Cambini S.T., *La zingara rapitrice. Racconti, denunce, sentenze (1986-2007)*, CISU, 2008.

Capogreco, C. S., *I campi del duce: l'internamento civile nell'Italia fascista, 1940-1943*. Einaudi, 2004

Carbonnier J., *Flexible droit - Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10e édition, Paris : L.G.D.J., 2001.

Castel *R.*, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Éditions Fayard, 1995.

Castles S., Booth H., et Wallace T., *Here for good: Western Europe's new ethnic minorities*, Pluto Press, London, 1984

Ceyhan A. et Tsoukala A., *Contrôles : frontières-identités: les enjeux autour de l'immigration et de l'asile*, Editions L'Harmattan, 1997

Chapus R. Droit administratif général « Précis Domat », Paris, Éditions Montchrestien 2001

Chauveau A. et Faustin. H, *Théorie du code pénal*, Éd. Cosse et Marchal, Tome III 1861-1863

Chevalier L., *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Perrin, 2007

Cocchi s., Mariani, f., « salute ed eguaglianza, indagine comparata sulla tutela del diritto alla parità di trattamento nell'accesso ai servizi sanitari, rapporto di ricerca », à

paraître

Contamin J.G., Saada E., Spire A., Weidenfeld K., *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*, La Documentation française, coll. “Perspectives sur la justice”, Paris, 2008

Cubero J.-R., *Histoire du vagabondage: du Moyen Age à nos jours*, Imago, 1998

Cuttriss F., *Romany life: experienced and observed during many years of friendly intercourse with the Gypsies*, Mills & Boon, Londres, 1915.

Darbel A. et Schnapper D., *Les agents du système administratif*, Mouton, 1969

De Francesco G., Gargani A., Menzione D., Pertici A., . *Commentario al «pacchetto sicurezza» L. 15 luglio 2009 n.94*. UTET Giuridica, 2011

Delépine S., *Quartiers tsiganes: l’habitat et le logement des Rroms de Roumanie en question*, Editions L’Harmattan, 2007.

Déroche H., *Les mythes administratifs: essai de sociologie phénoménologique*, Presses universitaires de France, 1966

Desjeux D., *Les sciences sociales*, Puf, coll. « Que sais-je ? », 2004

Diminescu D., *Visibles mais peu nombreux : les circulations migratoires roumaines*, Editions MSH, 2003.

Diminescu, D., et Rainer O., *La construction de l'Europe par ses marges Stratégies et Stratagèmes de la circulation migratoire des Roumains*, Fondation de la Maison des Sciences de l'Homme - Paris/ Géophiles ENS-Lyon, 2001.

Eisenmann C., Cours de droit administratif, 1949-1950, LGDJ, 1983

Elias N. et Scotson J.L., *The established and the outsiders: a sociological enquiry into community problems*, Sage Publications Ltd, 1994.

Filhol E., Hubert M.-C., *Les Tsiganes en France : un sort à part, 1939-1946*, Librairie Académique Perrin, 2009

Fiore S., *I reati contro il patrimonio*, Wolters Kluwer, Italia, 2010.

Fonseca I., *Bury me standing : the Gypsies and their journey*, 1er ed. Knopf, New York 1995

Gaudin J., *Gouverner par contrat: l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999.

Geremek B., *La potence ou la pitié*, Gallimard, 1987.

Giupponi T. F., Le dimensioni costituzionali della sicurezza, Bologna, Il Mulino, 2008

Goffman E., *Stigmates - Les usages sociaux des handicaps*, Editions de Minuit - 1975

Gosset T., *Race the history of an idea in america*, Oxford 1997

Grellman H.M.G, *Histoire des Bohémiens, ou Tableau des moeurs, usages et coutumes de ce peuple nomade*, traduit de l’allemand, Paris, Joseph Chaumerot, 1810.

Guillon M., Legoux L., et Mung E. M., *L'asile politique entre deux chaises: droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, l'Harmattan, 2003.

Gurême R., Lignier I., *Interdit aux nomades*, éd. Calmann-Lévy, 2011

Hall G., *The gypsy’s Parson. His Experiences and Adventures*, Londres, 1894.

Hancock I. F., *We are the Romani people*, Univ of Hertfordshire Press, 2002.

Hauriou M., *Précis de droit administratif et de droit public*, sirey, 12è éd., 1993, p.549

Houliat B. , *Tsiganes en Roumanie*, éditions du Rouergue, 1999

Huonker, T., et Regula L., *Roms, Sintis et Yéniches: La « politique tsigane » suisse à l’époque à l’époque du national-socialisme*. Page Deux, 2009

Huxley J., Haddon A. C., et. Carr-Saunders S. A.M, *We Europeans: a survey of'racial'problems*, Harper, Londres, 1936.

Ioanid R., *The Holocaust in Romania : The Destruction of Jews and Gypsies Under the Antonescu Regime, 1940-1944. Ivan R. Dee 2000*

*Ionescu V.* Deportarea rromilor in Transnistria Aven Amentza, 2000
Jaulin B., *Les Roms de Montreuil 1945-1975*, Editions Autrement, Paris, 2000.
Kelsen H. « *Lineamenti di dottrina pura del diritto* », Ed. PBE Einaudi, Torino, 1952
Kelsen H.« *Lineamenti di dottrina pura del diritto* », Ed. PBE Einaudi - Torino 1952
Latour B., La fabrique du Droit : une ethnographie du Conseil d'État, La découverte, 2002
Lefebvre A. et Méda D., *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Seuil, 2006.
Lefebvre H., *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974
Leland C. G., *Gypsy sorcery and fortune telling* T. Fisher Unwin, 1891
Liégeois J. P., *Roms en Europe*, Council of Europe, 2007.
Lorenzetti, A. e Rossi S. (dir). *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana: origini, contenuti, limiti*. Jovene, 2009
Lucassen J., Lucassen L. (eds), *Migration, Migration History, History, Old Paradigms and New perspectives*, Berne, Peter Lang, 1999
Lucassen L. et Willems W.H. et Cottaar A., *Gypsies and other itinerant groups. A socio-historical approach* , MacMillan, 1998.
Maglie C.D., *I reati culturalmente motivati. Ideologie e modelli penali*, ETS, 2010
Maillard S., *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008.
Maisongrande, V., *Les circulations migratoires roumaines en Europe : réseaux sociaux et inscription dans l'espace*, mémoire de MasterII, Université de Poitiers 2008.
Mayall D., *Gypsy identities, 1500-2000: from Egipcyans and moon-men to the ethnic Romany*, Routledge, 2004.
Melleray F. (dir), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, 2007
Merrien F. et Parchet R. et Kernen A., *L'État social: une perspective internationale*, A. Colin, 2005.
Merton R. K., *Social theory and social structure*, Free Pr, 1968.
Morokvašić M. (dir), *Migrants: les nouvelles mobilités en Europe*, Editions L'Harmattan, 1996.
Noirel G. *Immigration, antisémitisme et racisme en France*, Paris, Fayard, 2006,
Okely J., *The traveller-gypsies*, Cambridge University Press, 1983.
Pajno, A. La sicurezza urbana. Maggioli Editore, 2010
Pétonnet C., *On est tous dans le brouillard. Ethnologie des banlieues*, Paris, Galilée, [1979] 1985.
Petrini, D. *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum* , Jovene 1996
Piasere L., *I Rom d'Europa, Una storia moderna*, Rome et Bari, Laterza, 2004.
Piasere L., *Un mondo di mondi: antropologia delle culture rom*, Ancora (IT), 1999.
Pittard E., *Les Tziganes ou Bohémiens ; recherches anthropologiques dans la Péninsule des Balkans*, Genève, 1932,
Potot S., *Vivre à l'Est, travailler à l'Ouest: les routes roumaines de l'Europe*, Editions L'Harmattan, 2007.
Pugliese E., *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, sec. Ed. 2006
*Rivero*, J. *Droit administratif*, Dalloz, *coll.* « *Précis Dalloz* », Paris, *Dalloz*, 1971
Rullac S., *Le péril SDF. Assister et punir*, L'Harmattan, 2008
Saletti Salza C., *Dalla tutela al genocidio*, CISU 2010
Sigona N. (dir.), The "latest" public enemy: romanian Roma in Italy, The case studies of Milan, Bologna, Rome and Naples, Osservazione, Florence, 2008.
Sigona N. *Figli del ghetto: gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*.

Nonluoghi Libere Edizioni, 2002.

Sigot J.. *Ces barbelés oubliés par l'histoire: Un camp pour les Tsiganes et les autres, Montreuil-Bellay, 1940-1945*. Editions Cheminements, 1994

Sirianni G., *La polizia degli Stranieri*, G. giappichelli editore, 1999

Spire A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration,* Paris, Raisons d'agir, 2008.

Spire A., *Etrangers à la carte, L'administration de l'immigration en France (1945 -1975),* Paris, Grasset, 2005.

*Stewart M,. Brothers in song. The persistence of Vlach Gypsy identity and community in socialist Hungary*, London School of Economic and Political Science, 1987.

Tarrius A., *Les fourmis d'Europe. Migrants riches, migrants pauvres et nouvelles villes internationales*, Paris, Harmattan, 1992

Taugourdeau J.-P., *La moralité publique et la police administrative*, Thèse Poitiers, 1964

Tosi Cambini S. (dir*), L'abitare di rom e sinti in Toscana. Rapporto 2009*, Fondazione Michelucci.

Tosi Cambini S., *Luoghi e persone: "Casa Luzzi"*, Regione Toscana - Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale, Fondazione Giovanni Michelucci Onlus, Florence, 2010

Willems W., *In Search of the True Gypsy: From Enlightenment to Final Solution*, 1er éd. Routledge, 1998.

Williams, P., *Mariage Tsigane. Une cérémonie de fiançailles chez les Roms de Paris*, L'Harmattan / Selaf. Paris, 1984.

Zimmermann M., *Rassenutopie und Genozid. Die Nationalsozialistische « Losung der Zigeunerfrage »*, Hambourg, Hans Christians

Zoon, I., *On the Margins, Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia*, Open Society Institute, 2001.

## II.- **Thèse et mémoires**

Angelini F., *Ordine e integrazione costituzionale Europea*, CEDAM, 2007

Berne A., *Vagabondage et mendicité. Législation actuelle et projets de réforme, thèse de doctorat*, Droit, Montpellier, Impr. Firmin, Montane et Sicardi, 1910

Bidet M., « Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France », 2009, Ecole Normale Supérieure de Cachan, accédé 31 janvier 2011, à http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00457477/fr/.

Gaudemet Y., *Les méthodes du juge administratif*, thèse, LGDJ, BDP, t. 108, 1972, p. 155

Olivera M., *Romanès ou L'intégration traditionnelle des Gabori de Transylvanie,* These de doctorat. Université Paris X : 2007

Picard E., *La notion de police administrative*, Publication Univ Rouen, Le Havre, 1984.

Rials S., *Le juge administratif français et la technique du standard: essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980.

Roman D., *Le droit public face à la pauvreté*, L.G.D.J., 2002.

Tallini V., *Ordine pubblico e sicurezza nello stato costituzionale* , Thèse droit public, Università Luiss Guido Carli di Roma, 2009

Vanderlick, B., *Une mondialisation par le ban : étude auprès de Rroms en bidonvilles sur l'agglomération lyonnaise depuis 2001* – Université Lumière Lyon 2, DEA

Villes et Sociétés, sous la direction de Paul Boino, 2004

Néraudau-d'Unienville, E. Ordre public et droit des étrangers en Europe: la notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne. Bruylant, 2006

Sutre A. *« Les Bohémiens du pays ". Une inscription territoriale des Bohémiens dans le Sud-Ouest de la France au XIXème et au début du XXème siècle*, Mémoire de Master 2 , EHESS, 2010

Martin Olivera, *Romanès ou L'intégration traditionnelle des Gabori de Transylvanie*, thèse de doctorat, Université Paris-X, Nanterre, 2007

Karabencheva-Lévy K. ' *Politiques publiques à l'égard des minorités ethniques et religieuses après 1989 : étude comparative entre la Roumanie et la Bulgarie*, Thèse de doctorat en Sciences politiques, École normale supérieure de Cachan et Nouvelle université bulgare,

Mariani F. *Il diritto degli sradicati. Un'analisi storico-comparata sullo strumento anagrafico e sulle declinazioni giuridiche della residenza,Thèse,* Université de Florence 2011

## III.- Numéros spéciaux de revues

« La "question rom" en Europe aujourd'hui », *Etudes Tsiganes* . N°46. 2ème trim. 2011.

« Roms de Roumanie, la diversité méconnue », *Etudes tsiganes*, n°38, Paris,. 2ème trim. 2009.

« La "minoranza insicura » *Jura Gentium*, n. VIII, 2010

« L'exemple des Roms /les Roms pour l'exemple », *Lignes*, n°34 février 2011 et n°35, juin 2011

« Roms migrants en ville : pratiques et politiques en Italie et en France », *Geocarrefour*, Vol. 86/1 | 2011

« Sicurezza urbana e ordinanze dei sindaci: dal diritto costituzionale alle politiche pubbliche » *Le Region,i* 1-2/2010.

## IV.- Articles scientifiques

About I. *«* De la libre circulation au contrôle permanent *»*, *Cultures & Conflits*, n° 76, hiver 2009, p. 14-38

Albu L.-L., Kim B.-Y., and Duchene, G., « An Attempt to Estimate the Size of Informal Economy Based on Household Behaviour Modelling », *in Romanian Journal of Economic Forecasting*, Vol. 1 (9), Bucharest, 2002.

Algostino A., « la libertà di mendicare e il diritto a non essere costretti a mendicare », *Giurisprudenza Italia*, 1996 , I, 522

Ancelot M., *Six mois en Russie*, let. XXX, juill., pp. 269-270 ds Quem. *DDL* t. 16

Asséo H. « L'extermination individuelle et collective des Tsiganes d'Europe », *in* Abravanel N., Benoit-Roubinovitz M., Delmaire D. (dir.), *Histoire et Conscience, il y a soixante ans, l'ouverture des camps de concentration*, Lille,

Editions du conseil scientifique de l'Université Charles de Gaulle, 2007, p. 25-50.

Asséo H., Les Gypsy Studies et le droit européen des minorités. *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 51-4bis (2004): 71–86.

Asséo, H., « Pourquoi tant de haine ? L'intolérance administrative à l'égard des Tsiganes de la fin du XIXème siècle à la veille de la deuxième guerre mondiale », *Diaspora* , 10, 2007 . - pp 50-67.

Aubin E. , « L' évacuation forcée des gens du voyage : une décision QPC tombant de Charybde en Scylla », *AJDA*, 2010, p. 2324.

Aubin E. ,'La liberté d'aller et venir des nomades: l'idéologie sécuritaire', Etudes Tsiganes, n 7, 1996, p. 13-36

Aubin E. L"evolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain", Etudes Tsiganes, (2000), 27.

Aubin, E., « La loi sur la sécurité intérieure, la liberté d'aller et venir et les limites du contrôle de constitutionnalité », *Revue du droit public*, 2003, pp . 375 -378

Bailleul D., « Quand il y a lieu d'annuler une circulaire abrogée... au nom du principe d'égalité », *AJDA* 2011 p. 1438.

Balcanu A. , *Romany Issue(s) : The Images of Romanian Gypsies at Home and Abroad*, Transtext(e)s Transcultures, 4 | 2008

Balocchi, E. « Mendicità vecchia e nuova », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, vol. 20, pp. 3079-3082

Banton M., « La classification des races en Europe et en Amérique du Nord: 1700-1850 in Phénomènes ethniques », *Revue internationale des sciences sociales*, 1987

Barbbieri, M.C., « moderne schiavitù e moderne libertà : quali i limiti di applicabilità dell'art 600 c.p. », *Riv. it. Dir.proc. Pen.*, 2002, p. 1120.

Barile P.,« La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose (nota a Corte cost. 16 marzo 1962, n. 19) », in *Foro. Italia*, 1962, p. 855 ss

Bigo D., « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures & Conflits*, n°. 31-32, 2006, (Sécurité et immigration), accédé le 3 novembre 2010, à http://conflits.revues.org/index539.html.

Bilancia F., "La legalità: il tramonto di una categoria giuspolitica", *www.costituzionalismo.i*t, fasc. 2, 2008

Billaudot, B., « Une théorie de l'Etat social », *Revue de la régulation* [En ligne], n°2 | Janvier 2008

Bonetti, P. « Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive » *Le Regioni*, n°. 1-2 (2010)

Bonicelli E., « Sindaci "sceriffi" e bipartisan », in Il Sole 24Ore, avril 2008.

Bontempelli S., « Quadro sinottico, modifiche introdotte al Testo Unico sull'Immigrazione e al decreto legislativo 30/2007 dallo schema di disegno di legge recante "nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica" licenziato dal Consiglio dei Ministri del 5 Novembre 2010 (bozza) » accédé le 17 février 2011 à http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/bontempelli-sinottico-ddl.pdf

Bordigoni M. « Un souvenir des carnets et de leurs usages », Etudes Tsiganes, n°26, 2006, pp. 86-89

Bourdieu P., « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales* 81, n°. 1 (1990): 86–96.

Bourdieu P., « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales* 64, n°. 1 (1986): 3–19.

Boursier G., « Gli zingari nell'Italia fascista », in *Italia Romanì*, n. 1, Roma, 1996,

Boursier G., « Zingari internati durante il fascismo », in *Italia Romanì*, n. 2, Roma, 1999

Brachet O., « L'impossible organigramme de l'asile en France : le développement de l'asile au noir », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 1997, n°13, pp. 153-169.

Brachet O., *Les Roms de retour à Lyon : remarques sans détours*, Echanges santé-social, n°91, septembre 1998, p. 61-63

Bucur R., E., « Les ruptures, un des dangers de la migration », *Pandora: revue d'etudes hispaniques*, no. 6, 2006, p. 229-237, accédé le 12 october 2011, à http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2569459.

Calafà, Laura. « Tribunale di Milano, sez. I civile - ordinanza 20 dicembre 2010, giud. Bichi, B. e altri contro Comune Milano e altri ». *QUESTIONE GIUSTIZIA*, 15 avril 2011

Campo G., Cittadella e dintorni, in diritto, immigrazione e cittadinanza, fascicolo 4, 2007

Caputo A., « Espulsione e detenzione amministrativa degli stranieri », *Questione Giustizia* n. 3/99 p. 425.

Carrer, M., « L'importanza della punteggiatura: note alla sentenza della Corte costituzionale sulle ordinanze dei sindaci ». *Quaderni costituzionali*, no. 4/2011

Caruso, C. « Da Nottingham a La Mancha: l'odissea dei sindaci nell'arcipelago dei diritti costituzionali », *Le Regioni*, no. 1-2/2010

Casadonte A. et Guariso A. « L'azione civile contro la discriminazione : rassegna giurisprudenziale dei primi dieci anni », *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XII, 2-2010

Cassatella, A., « L'obbligo di motivazione delle "nuove" ordinanze a tutela della sicurezza urbana previste dall'art. 54, comma 4, del Testo unico degli enti locali: osservazioni critiche ». *Le Regioni*, no. 1-2/2010

Castaldi M., « La residenza e la residenza anagrafica: la necessità di un reale chiarimento sulla portata dei concetti e sulla loro corretta applicazione in ambito anagrafico », *Lo Stato Civile italiano*, 2004, p. 530 ss

Cerbo, P., « Principio di legalità e «nuove ed inedite» fattispecie di illecito create dai Sindaci ». *Le Regioni*, n°. 1-2/2012

Cerri A, « Indeterminatezza della questione di costituzionalità sollevata con riferimento ai diritti inviolabili – libertà di professione religiosa – mendicità », *Giurisprudenza costituzionale*, 1975 Vol. p. 2661 ss

Chevallier J., «La recherche locale et la science administrative », *RFAP* n° 24,1982, p.143.

Ciaudo A., « Retour sur quelques paradoxes : le juge administratif et la doctrine du droit administratif », *Blog Droit administratif*, 8 juin 2007 accédé le 12 mars 2012 à http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2007/06/08/154-retour-sur-quelques-paradoxes-le-juge-administratif-et-la-doctrine-du-droit-administratif.

Cisterna A., « Un giro di vite con troppi protagonisti » , in *Guida agli enti locali, Il Sole-24 Ore*, 49/2008, p. 29

Citti W. « Discriminazioni: Il TAR Lombardia sospende l'ordinanza del Sindaco del Comune di Brugherio che subordinava l'iscrizione anagrafica degli stranieri all'accertamento della salubrità e del decoro dell'alloggio », *ASGI (web)* 27 mai 2010

Clement N., « La chasse aux Roms », *Déblog* , 28 août 2010 accédé le 20 février 2011 à http://www.pole-juridique.fr/blog.php - blog28082010

Colaianni N. « Mendicita e Solidarità », *Foro Italia*, 1996, I, p. 1148

Colella P., « Mendicità non punibile e mendicità ancora penalemente reprimibile », *Giurisprudenza Itali*a, 1996, I, 573

Commaille J. « La négociation comme expression d'une nouvelle économie de la légalité » dans Vrancken D., Dubois C., et Schoenaers F., *Penser la négociation : Mélanges en hommage à Olgierd Kuty*, De Boeck, (2008).

Conti R., « Impronte digitali e diritti umani. In ricordo di Rosario Livatino ». *Politica del diritt*o, no. 4/2008

Corso G. entrée "Ordine pubblico nel diritto amministrativo" in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. IV, Torino Utet, 1995, p.445

Cortese F. « Il "caso" Cittadella: ovvero, breve vademecum per leggere una controversa ordinanza », *Forum di Quaderni Costituzionali*, v. 2007

Cortese, F., « La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio? » *Le Regioni*, no. 1-2/2010

Corvaja, F. « Esiste una libertà "innominata" da tutelare? Ordinanze sindacali "creative" e libertà individuale ». *Le Regioni*, no. 1-2/2010

Coscia A., « L'abitualità della dimora (residenza) tra atto amministrativo e negozio unilatero privatistico », in *Lo Stato Civile italiano*, novembre 2006, p. 836-838

Costarelli S., "L'immagine sociale degli zingari: un'indagine transnazionale", Italia Romani Vol.2 (1999), p. 23-33

Costey P., "Les catégories ethniques selon F. Barth" Revue Tracés n°10 –hiver 2006- p.105-112 (2007).

Cottatellucci, C. « Il Consiglio di Stato e l'emergenza rom ». *Minori Giustizia* n. 1/2012 p. 462

Cousin G., "Rroms migrants.", *EspacesTemps.net*, Mensuelles, 16.04.2009 accédé le 01 avril 2012 à http://espacestemps.net/document7724.html

Creţu D., « La restriction du droit à la libre circulation des citoyens roumains dans les états de l'Union européenne », *Acta Universitatis Danubius. Juridica*, Vol 3, No 1 (2007) accédé le 10/11/2011 à w*ww.juridica-danubius.ro/continut/arhiva/A57.pdf.*

Cucuruzan R. E. et Vasilache V., « The Other Home. Romanian Migrants In Spain », *Romanian Journal of Regional Science*, vol. 3, n°. 1, 2009, (Romanian Journal of Regional Science), p. 63-81

Dacheux J. D ., « Les Rroms migrants n'existent pas », 2008 accédé le 12 ctobre 2011 à http://www.romanitude.fr/IMG/pdf/Il_n_est_pas_de_Rrom-migrants.pdf

Damiens C., « Sarkozy, les médias et l'invention de la "mafia roumaine" », *Le Courrier des Balkans*, avril 2005.

Damiens, C. *Sarkozy, les médias et l'invention de la "mafia roumaine"* 18 Fevrier 2010. Accédé le 12 mars 2012 à http://balkans.courriers.info/IMG/pdf/Sarkozymafiaroumaine.pdf.

De Napoli V., « Allontanamento dei cittadini communitari ; orientamenti del tribunale civile di Roma in contrasto con le garanzie di difesa poste dall'ordimento europeo », *Gli stranieri* 2009 IV p.217

Delcitte C., « La catégorie "nomade" dans la loi de 1912 », *Hommes & migrations*, 1995, p. 23-30

Delépine S. et Lucas Y., « «Les Rroms migrants en France, ou Comment faire d'une population en danger une population dangereuse» in », *Études tsiganes*, 2007, p. 31–32.

Di Filippo, M., « La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38/ CE », in *rivista di diritto internazionale*, 2008, 2, p.439

Di Filippo, M., « La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38/ CE », in *rivista di diritto internazionale*, 2008, 2, p.439

Diminescu D., Stratégies roumaines, Plein droit n° 55, décembre 2002

Echebarria Echabe A. et Fernandez Guede E., "Crossed-categorization and stereotypes: class and ethnicity," *Revue internationale de psychologie sociale* 19, n°. 2 (2006): 81–101.

Elder R. et Cobb C., *Participation in American politics: The Dynamics of Agenda Setting*, Allyn and Bacon, Boston, MA, 1972.

Ely B., Les *crânes* tziganes des collections du Musée de l'Homme, *Bulletins et Mémoires de la Société d'anthropologie de Paris* 1.2 (1967): 177–192.

Esposito C., «Libertà di manifestazione del pensiero e ordine pubblico (note sous la décision Corte cost. 16 marzo 1962, n. 19) », *Giurisprudenza costitutionale*., 1962, p. 191 ss

Fassanelli B., « " Considerata la mala qualità delli cingani erranti". i Rom nella repubblica di Venezia: retoriche e stereotipi », *Acta Histriae*, vol. 15, 2007, p.p. 1.

Ferran N., « L'étranger en situation irrégulière dans l'espace public : entre répression et relégation », *APC*, n° 32, Pedone, 2010 p. 29.

Filhol E., « La loi de 1912 sur la circulation des « nomades » (Tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 23 - n°2 | 2007

Finocchiaro A., *Allontanamenti solo c'é proporzionalità*, Guida al diritto, n.19, 2007, 38

Fiori, A. « Mendicanti, oziosi, vagabondi nella legislazione italiana (1859-1915) » *Clio*, XXXIII, n.1, 1997, 13-138

Firmin, A., « L'occupant sans droit ni titre, quels droits ?», *Jurislogement*, 2008 accédé le 23 octobre 2011 à http://www.jurislogement.org/attachments/032_Occupants_sans_droit_ni_titre.

Fischer, N. « Les expulsés inexpulsables. Recompositions du contrôle des étrangers dans la France des années 1930 », *Cultures & Conflits*, 53, 1/2004 pp.25-41

Gachet A., Accueillir les personnes ou réguler les flux, Migrations Société,Vol.11, n°63, 1999 p. 109-116

Gaudemont (de) C., « Roms : expulsion d'un terrain ne vaut pas expulsion du territoire », *Dalloz- actualité*, 14 septembre 2010

Gautier Th., Esquisses de voy., La Volga. De Tver à Nijni Novgorod, III, in Le Moniteur universel, 17 nov., 1627, col. 1

Gheorghe N., Ian Hanckock I. et Courtiade M., « "Rroms" ou "Tsiganes" ? Quelques commentaires sur l'ethnonyme du peuple rromani » in *Étude tsiganes*, n°1, 1995, pp. 135-140.

Girard C., Legros O. « Dissimuler la pauvreté étrangère : entretien avec Olivier Legros », *Raison-publique.fr* accédé le 01 août 2011 à http://www.raison-publique.fr/article405.html.

Giupponi T. F.., « "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale », Le Regioni, 1-2 (2010)

Grasso G. « Il Parlamento europeo ed i provvedimenti amministrativi del Governo Berlusconi sugli insediamenti di comunità nomadi nei territori delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia. Qualche prima considerazione », *Forum di Quaderni Costituzionali*, juillet 2008

Grimaldi F.C., « Latitudine dell'accattonaggio necessitato », G*iurisprudenza costituzionale*. 1976, p. 611 ss

Guazzarotti A., « La Corte costituzionale pone fine alle ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana: un rigore foriero di futuri sviluppi? », *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XIII, 2/2011

Guazzarotti, A. « Le ordinanze dei Sindaci in materia di sicurezza urbana: quale ruolo assume la riserva di legge? » *Le Regioni*, no. 1-2/2010

Guyomar M. « Le Conseil d'Etat précise le régime du séjour des ressortissants communautaires», *Actualité juridique. Droit administratif* (Paris), n° 5, 2009, chronique de jurisprudence communautaire, pp. 270-275.

Guyomar, M. (2009) « L'abandon de la jursiprudence Cohn-Bendit », conclusion, CE, Ass, *30 oct. 2009 Mme Perreux* Req. n° 298348 . *Revue Française de Droit Administratif* , 1125-1151.

Hancock I. et Tudela J. L., "Le stéréotype du Gitan," Etudes tsiganes 34, n°. 3 (1988): p. 19–26

Hohmann J. S., « Le génocide des Tsiganes », *La politique nazie d'extermination*, Paris IHTP, Albin Michel, 1989, p. 269.

Illuzzi, J., « *"I bastardi dell'Umanità": Categorization of zingari, 1861-1914* », 2006 , Accédé le 10 octobre 2011 à http://blog.lib.umn.edu/manu0014/gwmh/Illuzzi_GWMH_Paper.doc

James S.B., « English gypsies », *Church of England Magazine* 1975 p.100

Jorion, B. « 1. Égalité et non-discrimination en droit public français ». *Recherches* (janvier 1, 2000): 139-155

Klobucky R., Strapcova K. « L'usage du savoir dans la formulation des politiques publiques: Le cas des recherches sur la population rom en Slovaquie ». *Revue internationale des sciences sociales* 179.1 (2004): 65–84.

Lang A. « Ancora modifiche alla disciplina italiana sulle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini dell'Unione » *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XIII, 3-2011 pp. 51-61

Lang A. «Ancora modifiche alla disciplina italiana sulle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini dell'Unione », *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2011

Lang A., Nascimbene B., « L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea », in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, fascicolo 2. p.61-62.

Lascoumes P. et Le Bourhis J. P., « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en \oeuvre sociojuridique de l'action publique»," *Droit et société* 32 (1996): 51–73.

Laurens S., « Le ministère symptôme : retour sur quarante ans de bégaiement au sein de

l'Etat français », *Savoir / agir*, 2 (2008) p. 21-30.

Lavagna C.«, Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali » , *Democrazia e diritto*, 1967, p. 359 ss.

Lazaroiu S., Alexandru M., Controlling exits to gain accession. Romanian migration policy in the making, CESPI, Roma 2005 accédé le 12 octobre 2011 à http://www.cespi.it/migraction2/PAPERS/mig-romania-2.pdf

Le Berre C., "Les gens du voyage: une catégorie ambiguë, source de discrmination indirecte", Revue de droit public, n. 3/2008

Le Bot O. « Annulation de la circulaire sur l'évacuation des campements de Roms », Constitutions, 2011 p. 383.

Le Gars J., « Ordre public, dignité humaine : les nouvelles conditions de légalité d'une décision d'octroi du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision d'expulsion », *AJDA*, p.568

Legros O., « Les "villages roms" ou la réinvention des cités de transit », *Métropolitiques*, 2011 accédé le 23 octobre 2011 à http://www.metropolitiques.eu/Les-villages-roms-ou-la.html

Legros O., « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen) », EspacesTemps.net, 2010, accédé le 23 octobre 2011 à http://espacestemps.net/document8422.html

Lewy G., « Himmler and the 'Racially Pure Gypsies »,"*Journal of Contemporary History* 34, n°. 2 (Avril 1999): 201-214.

Linotte D., « Déclin de pouvoir jurisprudentiel et ascension du pouvoir juridictionnel », *AIDA* 1980, pp. 632 ss.

Lochak D., « «Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites» », *Droit social*, 1990, p. 76.

Lochak D., « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n°. 64, 2006, p. 131–147.

Lorenzetti, A. « Le ordinanze sindacali e il principio di uguaglianza: quali garanzie? » Le Regioni, no. 1-2/2010

Lyon-Caen G., « la réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation », *RTDE* 1966, p.693

Macfie R.A.S., "the gypsies: an outline sketch", *The Romanitshels', didakais' and Folklore Gazette*, Vol. 1, No. 3, june- October 1912 p.75

Mancini L. « il debole riconoscimento giuridico di una minoranza : il caso degli zingai in Diritto Immigrazione e Cittadinanza, n. 3/2001, p. 65-72.

Mariani F. « Iscrizione anagrafica e domiciliation: un breve confronto tra le istanze di sicurezza italiane e le esigenze di coesione sociale francesi » *Diritto, immigrazione e cittadinanza* XII 1-2010

Mariani F. « Le categoria nomade sotto la lente dei giudici francesi e italiani », *JURA GENTIUM*, Vol. VIII, 2010-11 p. 95

Marini C., « Il decreto Legge n. 92 del 2008 e le modifiche al codice penale relative all'espulsione come misura di sicurezza : questioni aperte sul trattamento dei comunitari »*Gli stranieri* 2008, p. 547

Marini C., « Il decreto Legge n. 92 del 2008 e le modifiche al codice penale relative all'espulsione come misura di sicurezza : questioni aperte sul trattamento dei

comunitari »*Gli stranieri* 2008, p. 547.
Marushkiova E. et Popov V., « Ethnosocial Structure of the Roma of Bulgaria » *in "The Gypsies of Bulgaria: Problems of the Multicultural Museum Exhibition*. 1995
Marušiakova E. et Popov V., "Les migrations des Roms balkaniques en Europe occidentale : mobilités passées et présentes," trad. Nadège Ragaru, *Balkanologie*, n°. 1, Volume XI Numéro 1-2 (Décembre 31, 2008), http://balkanologie.revues.org/index972.html.
Math A., "Roms et autres : la protection sociale des ressortissants communautaires", *Droit social* N°11 Novembre 2010 pp.1037- 1051.
Mathieu, B. & Verpeaux, M., « Décision n°3003-467DC du 13 mars 2003 : loi pour la sécurité intérieure », *Les Petites Affiches*, 18 septembre 2003, pp. 6 - 13

Miele R. « Come tutelare la sicurezza e salvaguardare l'immagine della prima comunità straniera in Italia »., *Gli stranier*i, n° 2007 p.V.
Miele R., "Come tutelare la sicurezza e salvaguardare l'immagine della prima comunità straniera in Italia", *Gli stranieri*, n° 2007 p.V.
Monasta, L. "Note sulla mappatura degli insediamenti rom stranieri presenti in Italia" *Italia Romaní* Volume 4. (2004). p.10
Monasta, L. "Note sulla mappatura degli insediamenti rom stranieri presenti in Italia" *Italia Romaní* Volume 4. (2004). pp. 3-16
Morrozzo della Rocca P., « Anagrafe e stato civile. L'attuale disciplina e le novità previste dal disegno di legge sulla sicurezza », *Diritto, immigrazione e cittadinanza* n. 2/2009
Moscovici S. et Perez J. A., "Representations of society and prejudices," *Papers on social representations* 6, n°. 1 (1997): 27–36 et

Olivera M., « La fabrique experte de la question rom. Multiculturalisme et néolibéralisme imbriqués », in *L'exemple des Roms, Les Roms pour l'exemple*, Revue Lignes, n°34, éditions Lignes, Paris, février 2011.
Pace L., « *Art. 1 c. 4* » in Tovani S et Trinci A. (dir), *Il pacchetto di sicurezza*, DIKE, Roma, 2010.
Panozzo R., «Residenza e anagrafe della popolazione tra passato (remoto), presente (prevalentemente giurisprudenziale) e futuro (necessariamente normativo)» in *Lo Stato civile italiano*, Aout 2006, p.681
Persico G., Stefano Pasta S., « Vite sgomberate » accédé le 12 mars 2012 à http://www.storiemigranti.org/spip.php?rubrique113.
Peyrout O, « La traite des êtres humains, un défi mondial » Les Cahier de la sécurité n.9 Juillet-septembre 2009
Philippart P., « La stratégie est-elle soluble dans le droit? Le cas de la fusion GDF–SUEZ », Document de travail du LEM, 2007 accédé le 20 février 2011 à http://lem.icl-lille.fr/Portals/2/actus/DP_200724.pdf
Piasere L., « Marco e Martin », *Italia Romani*, vol. 4, 2004, p. 289-308.
Piasere L., Zatta J., « Stealing from the gadjo. Some notes on Roma Ideology », *Etudes et documents balkaniques et méditerranéens*, vol. 15, 1990
Piazza P., « Au cœur de la construction de l'État moderne. Socio-genèse du carnet anthropométrique des nomades », Les Cahiers de la sécurité intérieure, 48, 2002, p. 207-227
Picker, G. « Welcome 'in'. Left-wing Tuscany and Romani migrants (1987–2007) ». Journal of Modern Italian Studies 16, no. 5 (2011): 607-620.
Pomponio P., « L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri

dell'Unione Europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo », *Stranieri* n.1/2008, p. 54.

Ramaux C., « Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle », Revue française des affaires sociales 1/2007 (n° 1), p. 13-34.

Redor M.J., « l'Etat dans la doctrine publiciste française du début du siècle » Droits, 1992 n°15

Reyniers A., « La troisième migration », *Etudes Tsiganes* 1/1993.

Reyniers, A., « Les populations tsiganes en France. » *Passerelles*, no. 6 Printemps 1993

Rials S., « Sur une distinction contestable et un trop réel déclin », *AJDA* 1981, pp. 115 ss.

Riedel S., « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'Homme : un enjeu pour l'élargissement », Politique étrangère, vol. 67, no. 3, 2002, p. 647–664,

Rihal H., « quand le droit pénal l'emporte sur le droit public l'exemple de la mendicité agressive » *Revue de droit public* n°2-2003 pp. 371-374.

Rivero J., « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », *EDCE*, 1955, p. 29

Rizzo M., « Il recepimento italiano delle direttive comunitarie n. 43 del 29/6/2000 e n. 78 del 27/11/2000 », *Rivista Critica di Diritto del Lavoro*, n. 2, 2004, p. 221

Rossi, S. « Note a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicità ». *Le Regioni*, n°. 1-2/2010

Rouquette, R., « Gens du voyage : accueil ou rejet ? » *Droit. administratif.* 2007, n° 12.

Ruggiu I., Niccolai S., « Se un bambino va con la mamma a mendicare: qualche riflessione sull'"argomento culturale" e le responsabilità della giurisdizione » in: Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (dir), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, , Jovene ( 2009), p. 1459-1491

Schoettl, J-E., « La "loi pour la sécurité intérieure" devant le Conseil Constitutionnel», *Les Petites Affiches*, 28 mars 2003, pp. 4 - 26., .

Selejan-Gutan B., Rusu H.: « Are there "underprotected" minorities in Europe? » WR-Bulletin -. Quarterly on refugee problems n°2/3/2009

Simoni A., « I decreti "emergenza nomadi" il nuovo volto di un vecchio problema », *Diritto, immigrazione et cittadinanza*, vol. X, no. 3-4, 2008, p. 44-56.

Simoni A. « Appunti per una « lettura romani » del pacchetto sicurezza », *Jura Gentium*, V, 2009

Simoni A. « Il "problema di una gente Vagabonda", retrospettiva sulla percezione delgi "Zingari" nella cultura giuridica italiana » in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*

Simoni A., « La mendicità, gli zingari e la cultura giuridica italiana : uno schizzo di tappe e problemi », *POLISπόλις*, 3, 2000, p.p. 371-389.

Simoni A., « La qualificazione giuridica della mendicità dei minori rom tra diritto e polica », Diritto immigrazione e cittadinanza XI, 12009 pp.99-103

Simoni A., Sicurezza, legalità e lo spettro degli "zingari", *Reset*, 107, (2008), 5-6. 4

Slama S. « EGALITE DEVANT LA LOI SANS DISTINCTION SELON L'ORIGINE (Art. 1er Constit.) : Atteinte au principe d'égalité par une circulaire ministérielle donnant instructions d'évacuer prioritairement des campements de Roms», *Les lettres d'actualité droits-libertés du CREDOF*, 21 avril 2011.

Spangher G. « Incostituzionalità della mendicità non invasiva », *Rivista di diritto processuale penale.* 1996, 2, 163

Stewart M., « Une catastrophe invisible », *Terrain* 1/2010 (n° 54), p. 100-121.

Strauss E., 1986 « Die Zigeunerverfolgung in Bayern :1855-1926 », *Giessener Hefte für Tsiganologie*, vol. III, pp. 31-108.

Tauber E., « L'«altra» va a chiedere. Sul significato del mangapen », *POLISπόλις*, vol. XIV, 2000, p. 391–407.

Thompson T.W., "the uncleness of women among English gypsies", *Journal of Gypsy Lore society* , 3rd Series, Vol.1, N°1, 1922, pp. 15-43

Turazza M. « "Ordinanze ordinarie" dei sindaci e principio di legalità nella giurisprudenza costituzionale », *Questione Giustizia*, 1/2012

Uherek Z., « Les usages en République tchèque des recherches de sciences sociales sur les politiques migratoires ». *Revue internationale des sciences sociales* 179.1 (2004) p.113–126

Vedel G. « la juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », la semaine juridique., 1950 ,I851, n°4

Vincent J.-Y., « la réforme de l'expulsion des étrangers par la loi du 29 octobre 1981 », La semaine juridique 1981, I, p. 3054

Vitale T., « Etnografia degli Sgomberi di un insediamento Rom a Milano. L'ipotesi di una politica locale eugenetica », Mo*ndi migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali*, n. 1/08, pp. 59-74.

Volle R.-M., « la diffusion de la langue-culture romani standardisée dans les écoles roumaines, Un défi à l'hétérogénéité des pratiques langagières et des positionnements identitaires des Rom», *Etudes de linguistique appliquée*, n° 143, 2006, p.371-374

Vrabié G., « La révision de la Constitution roumaine concernant les langues des minorités nationales : un modale à suivre», *Revue internationale de droit comparé*, n°3, juillet-septembre 2005, p.701-714.

## V.- Chapitres d'ouvrages collectifs

Asséo H., *Pour une histoire des peuples-résistance* », dans Williams P. (éd.), Tsiganes, Identité, Évolution, Paris, Syros, 1988, p.127

Barbera M. « I Rom e i Paradossi del diritto antidiscriminatorio » in Bonetti, P., Vitale T., et Simoni A., *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010)*. Giuffrè Editore, 2011

Bonetti P. et Perin G. « Allontanamento dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiarie tutele giurisdizionali », *ASGI (web*), 2012

Castillo M. et Chemain R., « La réserve d'ordre public en droit communautaire », in Redor *M.-J. L'ordre public : Ordre public ou ordre publics? Ordre public et droit fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

Chassaing J.-F. « Vagabondage et histoire du droit pénal. Synthèse sur le problème du vagabondage du Moyen Âge au XIXe siècle », in Avon-Soletti M.-T. (dir.). *Des vagabonds aux S.D.F. Approches d'une marginalité, Actes du Colloque d'Histoire du Droit de Saint-Étienne, 20 et 21 octobre 2000*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2002, p. 15-21.

Chevallier, J. "Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel" in CURAPP, *"Le droit administratif en mutation"*, Paris, PUF, (1993)

Conte M. et Marcu O. et Rampini A., « Giovani rom e strategie di affermazione sociale », in *Cross generation marketing,*, Egea, 2009

Cossé C., « Tsiganes, gens du voyages, rroms ou autre ethnonymes », *migrations Société* Vol.22, n°128 Mars-avril 2010

Cosseddu, A. « Mendicità » , in *Digesto delle discipline penalistich*e, vol. VII, Utet, 1993 4 ed., pp. 600-617

Couret A., « A l'interface du droit et de la gestion : réflexions sur quelques démarches significatives », in *Droit et gestion de l'entreprise*, Vuibert, Paris, 1993 p.21-25.

Courthiade M.,. «La langue Romani (Tsigane): Évolution, standardisation, unification, réforme » in *Language Reform. History and Future*, Vol IV, Fodor, I. & Hagège, C. Hamburg: Helmut Buske Verlag. pp. 87-110.

Di Pascale A., « La participation de l'Italie à la politique d'externalisation de l'Union européene » in Rossetto J. Berrandane A., (dir) *La politique européenne d'immigration*, Karthala, Paris, 2009, p.154.

Firchow T. et Devos A. « La criminalisation dérivée de la mendicité, une politique criminelle de légitimation de la sécurité intérieure », in Thomas D., (dir), *Le nouveau code pénale dix ans après*. A PEDONE Paris 2005.

Formoso B., « Variations tsiganes sur un mode de vie commun », in *Anthropologie sociale et ethnologie de la France, éditions Peeters, Louvain, 1989, pp. 543-549*

Furlan F., « Rom e Sinti nella legislazione Regional » in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale, La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010). Giuffrè Editore, 2011

Guariso, A., « Azione civile antidiscriminatoria e tutela dei Rom : ipotesi su un sodalizio mancato » in Bonetti P., Simoni A. Vitale T. (eds), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffré Editore, Milan, 2011.

Gusfield J., *«* Action collective et problèmes publics », entretien avec Daniel Cefaï, mené et traduit par Trom D., in Cefai D. et Pasquier D. (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Puf, 2003

Jouanjan O., « Présentation du traducteur », in Müller F. (dir.), *Discours de la méthode juridique*, Puf, Paris,, 1996 note 53, p.14.

Kelso, M. « Gypsy deportations from Romania to Transnistria 1942-44 » in Kenrick, D. (dir.) *In the Shadow of the Swastika. The Gypsies during the Second World War* - 2. University of Hertfordshire Press, 1999, pp. 95-130

Kolis Summerer « *I delitti di schiavitù e tratta di persone, le fattispecie incriminatrici »* dans Michele Papa *Reati contro l'onore e la liberta individuale.* Utet. 2006 p. 232

Lochak D., « Les catégories juridiques dans les processus de radicalisation », in Collovald A. et Gaïti B. (dir.) *La démocratie aux extrêmes - Sur la radicalisation politique*, Paris, La dispute, 2006, p. 133-152.

Lochak D., « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in Fassin D., Morice A., et Quiminal C., *Les lois de l'inhospitalité: les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, La Découverte, 1997

Lorenzetti A. « Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza », in A. Lorenzetti A. et Rossi S. *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, 2009

Morrone A., « le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto » in Vignudelli (dir), *istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, 2009, p.179

Mucci R. , « I servizi anagrafici, dello stato cicile ed eletorali », in Cassese S. (dir.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Giuffré, 2003, p .75

Neri, L., « I pofili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi » in Bonetti P., Simoni A. Vitale T. (eds), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffré Editore, Milan, 2011.

Njagulov B., "La protection internationale des minorités au XXe siècle : le cas bulgaro-roumain", *New Europe College Regional Program, 2002-2003 and 2003-2004*, New Europe College 2004

Pace L., « *Art. 1 c. 4 »* in Tovani S et Trinci A. (dir), *Il pacchetto di sicurezza*, DIKE, Roma, 2010

Pajno A., « *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa »*, in Pajno, A. *La sicurezza urbana*. Maggioli Editore, 2010

Palazzo, F.C. « Legislazione penale», in B. Bongiovanni e N. Tranfaglia (dir) *Dizionario storico dell'Italia unita*, Laterza, 1996, pp. 508-532

Palermo F. « Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto pubblico italiano e comparato e di diritto internazionale » in Bonetti, P., Vitale T., et Simoni A.. *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010)*. Giuffrè Editore, 2011

Perin G. « Rom e Sinti come stranieri e apolidi » in Bonetti, Paolo, Tommaso vitale, et Alessandro Simoni. *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale* (Milano, 16-18 giugno 2010). Giuffrè Editore, 2011

Picard E. « Introduction générale » in Redor M.-J. *L'ordre public : Ordre public ou ordre publics? Ordre public et droit fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2001

Picker G , « Nomad's Land ? Political Cultures and Nationalist Stances vis à vis Roma in Italy » Stewart M. et Rövid M., (dir), *Multi-disciplinary approach to Romany Studies*, Central European University Press, Budapest, 2010, pp.211-227.

Pierre C., « départ forcés ou contraints. Comment les étrangers partent des Ardennes durant les années 1930, Réflexion depuis un département frontalier » in Rygiel P. (dir.*), Le bon grain et l'ivraie. L'État-nation et les populations immigrées, fin du XIXe siècle*, Paris, Presse de l'Ecole normale supérieur, 2004, pp.142 ss.

Poimeur Y., Fayet E., « La doctrine administrative et le juge administratif », *in Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, p. 98.

Rygiel P., « Refoulement et renouvellement des cartes de « travailleur étranger » dans le Cher durant les années 30 », in Rygiel P. (dir.*), Le bon grain et l'ivraie. L'État-nation et les populations immigrées, fin du XIXe siècle*, Paris, Presse de l'Ecole normale supérieur, 2004, pp. 117 ss.

Sigona N. « Lo scandalo dell'alterità: Rom e Sinti in Italia » in Bragato e Menetto (dir), *E per patria una lingua segreta*, nuovadimensione, 2007, pp. 17-32

Sparing F., : « Les camps tsiganes. Genèse, caractère et importance d'un instrument de persécution des Tsiganes sous le nazisme » In Fings K., Heuss H., Sparing F. (dir) *De la "science raciale" aux camps. Les Tsiganes dans la Seconde Guerre mondiale*, tome 1, coll. Interface, Centre de Recherches Tsiganes, CRDP Midi-Pyrénées, 1997 p. 58.

Stradella E., « Il poteresindacale di ordinanza e l'amministrazione di emergenza » , in S. Panizza e R. Romboli (dir)., *Temi e questioni di attualità costituzionale*,, Cedam, 2009, p. 73 ss

Tinguy (de) A. « Le départ des cerveaux de la CEI en France : Fuite ou Mobilité? » in Morokvašić M. (dir.), *Migrants: les nouvelles mobilités en Europe*, Editions L'Harmattan, 1996. p.276.

Tosi A., "Le politiche abitative per i Rom e i Sinti" in Vitale T., Simoni A., Bonetti P., (dir) *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffré Editore, Milan 2011.

Vigano, « art600 » in Marinucci- Dolcini, codice penale commentato, parte speciale, Milano, 1999, p.3118.

Volle R.-M. « Les stéréotypes sur les Roms en Roumanie des discours médiatiques aux discours " ordinaires ", position du sujet et mots des autres » in Boyer H. (dir) Stéréotypage, stéréotypes : fonctionnements ordinaires et mises en scène - Tome 2, Identité(s)

Waschmann P.,« Qualification » in Rials S.,et Alland D. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Paris, 2006.

Winstedt E. O., "Gypsy civilization," *Journal of the Gypsy Lore Society, Third Series, Vol. 34 n° 1-2* p.91–93.

## VI.- Colloques, séminaire et cours

**Colloques**

*Sicurezza urbana e ordinanza dei sindaci : dal diritto cosituzionale alle politiche*, Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento, 6 novembre 2009

*« Roms », « Tsiganes » « Gens du voyage »*, Université de Caen 24 et 25 novembre 2011

*Dynamiques, politiques et expériences du rapport aux « endo-étrangers » en Europe* de l'Université Victor Segalen Bordeaux II 27 au 29 avril 2009

*Romani mobilities in Europe : Multidisciplinary perspectives, Oxford university, 14 et 15 Janvier 2010*

*La « question Rom » en Europe aujourd'hui enjeux et modalités de la construction de problèmes publics émergents*, Université François-Rabelais de Tours, 24 et 25 mars 2011

*La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16 au 18 juin 2010

*Language, space and otherness in Italy since 1861*, British school at Rome, 24 et 25 juin 2010

*Tsiganes , Nomades : un malentendu européen*, Paris, 5,6 et 7 octobre 2011

**Ateliers et séminaires**

Atelier Urba-Rom : *Pratiques et stratégies économiques des migrants roms en Europe occidentale, Laboratoire d'anthropologie Urbaine 13 décembre 2010*

Atelier Urba-Rom : *Fabrique et usage para-ethnique du Droit*,, Laboratoire d'anthropologie Urbaine, CNRS 13 septembre 2010.

Asséo, H., Séminaire de l'EHESS, Histoire et historiographie des Tsiganes d'Europe, 2011-2012.

Asséo, H., Séminaire de l'EHESS, Généalogie et formes de la "politique tsigane" au XXe siècle dans les différents pays européens (1895-1969), 2010-2011

**Contributions particulières non publiées**

Lewis M. D., « Expulsion des étrangers, d'une mesure policière à une mesure administrative : le cas du Rhône, 1919-1933, *Conférence du 11 février 1998*, accédé le 20 février 2011 à http://barthes.ens.fr/clio/revues/AHI/articles/preprints/lewis.html

Pastore F. « The Italian migratory laboratory: Promises, failures and lessons for Europe» , contribution non publiée au séminaire *Migration and European labour market transformations*, organisé par Policy network à Paris le 3 juillet 2008.

Benarrosh-Orsoni N., « Stratégies économiques et familiales dans la migration entre la Roumanie et la France », contribution non publiée à la table ronde : *Au-delà des migrations de travail. Les réseaux de migration et les espoirs d'ascension sociale*, Fondation Maison des sciences de l'Homme 27 et 28 mai 2010.

Porcedda L. « Mesures de contrôle, internement et déportation des Tsiganes en Italie pendant la Seconde Guerre mondiale » Papier lu au colloque, *Tsiganes , Nomades : un malentendu européen*, 6 octobre 2011, Mémorial de la Shoah, Paris

Simoni A. « At the outer limits of the rule of law: Romanian Roma and their impact on Italian legal culture » papier lu au colloque : *Romani mobilities in Europe : Multidisciplinary perspectives*, Oxford university, 14 et 15 Janvier 2010.

## VII.- **Articles de presse**

« La plaie des campagnes », *le petit journal illustré*, 8 Septembre 1907

« Asyl in Deutschland? Die Zigeuner », *Der Spiegel*, 3 septembre 1990

Discours de Jacques Chirac du 19 juin 1991, vidéo complète disponible sur le site de l'Institut National de l'Audiovisuel, accédé le 20 février 2011 à http://www.ina.fr/archivespourtous/index.php?vue=notice&from=fulltext&full=chirac+bruit+odeur&num_notice=3&total_notices=8

« IMMIGRATION Huit individus placés en détention dans le cadre d'enquêtes menées à Nice, Lyon et Grenoble. Deux réseaux de mendiants roumains démantelés », *Le Figaro*, 01 juillet 2002

« A la veille de leur départ pour la Roumanie, "La Croix" a rencontré les Roumains handicapés, qui mendiaient dans les rues de Lyon », La Croix , 9 juillet 2002

« Les Tsiganes handicapés, de la Roumanie à l'Europe des riches » (dossier), *Le Monde*, 13 juillet 2002

« La vie de galère de Petrica, unijambiste au service de Balaceanu », *Le Monde*, 13 juillet 2002

« Un axe Paris-Bucarest contre l'exploitation de la détresse », *Libération*, 30 juillet 2002

« Un axe Paris-Bucarest contre l'exploitation de la détresse; 'Mendicité agressive' et utilisation des mineurs sont visées », *Libération*, 30 juillet 2002

« Palais rococo en Roumanie profonde », *Libération*, 30 juillet 2002,

« La lutte contre les réseaux roumains est engagée », *La Croix*,.31 juillet 2002

« Les handicapés contraints à la mendicité », Le Parisien, 26 aout 2002

« L'épopée de Mihai ou le Tzigane trompé », *La Croix*, 30 août 2002

« M. Sarkozy teste en Roumanie sa nouvelle politique de l'immigration », *Le Monde*, 2 septembre 2002

« Deux Roumaines condamnées pour incitation à la mendicité », *Le Parisien*, 13 septembre 2002

« Le grave dérapage du préfet du Vaucluse contre les gens du voyage », *La Provence*, 23 octobre 2002 et « Le préfet de Vaucluse persiste et signe », *La Provence*, 24 octobre 2002

« Switzerland: Influx of Romanian Asylum Seekers Appears to Have Ended ». *Migration News Sheet* , Novembre 2002
« Pierre Morange s'attaque à la mendicité », *Le Parisien*, 31 janvier 2003.
« Le bidonville va disparaître », *Le Parisien*, 31 Janvier 2003
« Incitation de mineure à la mendicité : un Roumain poursuivi et relaxé », *Le Progrès*, 5 avril 2003
« Le procureur de Paris fait du zèle », *Libération*, 17 avril 2003
« Une astuce juridique du ministère de l'Intérieur pour expulser les Roms en situation régulière », *Le Monde*, 13 mai 2003
« Immigration. La pression sur les Roms vivant en France s'intensifie », *La Croix*, 28 mai 2003
« Elle mendiait avec son bébé à Lyon : l'enfant lui est retiré et la justice la condamne », *Le Progrès*, 31 mai 2003
« Mendicité », *Le Télégrame*, 15 juin 2003
« Mercredi, vers 10h45, une femme qui s'adonnait à la mendicité avec son bébé âgé de 6 mois, a été interpellée par un équipage de policiers du commissariat d'Oullins », *Le Progrès*, 25 juillet 2003
« Un piazzale per casa. Gli invisibili di Roma », *Il Manifesto*, 30 juillet 2003
« Mendicité agressive : Des Roumains interpellés », *Le bien public*, 31 juillet 2003
« More than 9,000 Romanians Lost Right to Travel for Five Years ». *Migration News Sheet*, Août 2003
« Un réseau de mendicité organisée démantelé » *Le Parisien ESSONNE*, 22 août 2003
« Une « force spéciale » à Paris contre l'économie souterraine », *Le Figaro*, 3 septembre 2003
« Interpellés pour mendicité », *La Nouvelle République du Centre-Ouest MAINE-ET-LOIRE*, 20 septembre 2003
« Aux portes de Paris, un camp de Roms où les enfants étaient esclaves », *Le Figaro*, 23 septembre 2003
« Une soixantaine de Roumains a été interpellée à l'Ile-St-Denis : leur camp abritait des réseaux de prostitution », Le Monde, 24 septembre 2003
« Le camp des Roms abritait un trafic d'êtres humains », *Le Parisien*, 26 septembre 2003
« Roumains : Fiasco judiciaire pour l'opération antimendicité », *Le Parisien*, 22 décembre 2003
« Un couple de Roumains jugé lundi en comparution immédiate : Exploitation de la mendicité : huit mois ferme », *La Voix du Nord* , 10 mars 2004
« Gypsies in Post-Communist Europe Face Poverty, Discrimination: UN Survey », *AFP*, 2 février 2005
« La Cour de cassation précise les contours du nouveau délit de mendicité avec un enfant en bas âge », *ASH*, n°2426, 21 octobre 2005
« Capsunari, va ordon, treceti granita! » Curierul national, 28 janvier 2006
« Peste 67.000 de romani, liberi sa circule », *Curierul national*, 30 janvier 2006
« En dessous de l'objectif des 25 000 reconduites à la frontière » *Le Figaro*, 21 août 2007
« Tornatore rapinato e ferito a Roma, La sorella: "Tac perfetta, presto a casa" » *La Repubblica*, 23 août 2007
« Amato: facciamo come Giuliani », *Corierre della Sera*, 30 août 2007
« Aggressione a Tornatore, romeni in carcere, Uno di loro riconosciuto nella notte dal regista », *La Repubblica*, 1 septembre 2007
« Carceri romane stracolme di criminali romeni », *Il giornale*, 4 septembre 2007.
« Criminalità, piano del governo, Stretta sul carcere preventivo », *La Repubblica*, 4 septembre 2007
« "Piano sicurezza in tre settimane" Il governo consulterà i sindaci », *La Repubblica*, 4 septembre 2007

« Piano sicurezza, linea dura di Amato, "Basta filosofia, guerra alla microcriminalità », *La Repubblica*, 5 septembre 2007.
« Sicurezza, aut-aut della sinistra radicale, "Amato avrà bisogno dei nostri voti" », *La Repubblica*, 5 septembre 2007
« Hortefeux mobilise des préfets sur les expulsions d'étrangers », *Le Point.fr*, 12 septembre 2007
« Guerra tra bande a Roma, un morto e due feriti Veltroni: "Meno sicuri dopo ingresso romeni" », *La Repubblica*, 27 septembre 2007
« Veltroni nasconde le baracche dei rom », *Il Giornale*, 13 octobre 2007
« Pacchetto sicurezza, divisioni nel governo, Provvedimento rinviato al prossimo Cdm », *La Repubblica*, 23 octobre 2007
« Sì del Cdm al pacchetto sicurezza "Falso in bilancio è attività criminosa" », *La Reppublica*, 30 octobre 2007
« Roma, aggredita alla fermata del treno E' in fin di vita, arrestato romeno », *La Repubblica*, 31 octobre 2007.
« Sicurezza, Veltroni contro la Romania per le espulsioni varato un decreto legge », *La Repubblica*, 31 octobre 2007
« Romeni e violenza 2007, un anno nero », *La Repubblica*, 1 novembre 2007
« Romeni, scattano le espulsioni "Via i primi cinquemila" », *La Repubblica*, 2 novembre 2007
« Il killer senza pietà: "Ho solo rubato una borsa" »*Il Giornale*, 2 novembre 2007
« Rossana Rossanda boccia il decreto: *Sciagurato, roba da fascisti »*, *La Repubblica*, 3 novembre 2007
« La sinistra deve capire le paure della gente *»*, *La Repubblica*, 4 novembre 2007
« Umberto Rosso, "la gente é stanco dei rom, parola di communista" », *La Repubblica*, 5 novembre 2007
« Sicurezza, Amato media con Prc "Non ci saranno espulsioni di massa", la sinistra sulle barricate », *La Repubblica*, 6 Novembre 2007
« Sicurezza, governo battuto due volte La maggioranza: "Ma l'accordo c'è" », *La Repubblica*, 5 décembre 2007
« Decreto sicurezza, tutto da rifare, Stralcio della norma sbagliata», *La Repubblica*, 18 décembre 2007
« La stretta di Firenze, vietato mendicare sdraiati per terra », *La Repubblica*, 02 avril 2008
« Maroni, un piano anti-romeni,"Ridiscuteremo le regole Ue" », *La Repubblica*, 10 mai 2008
« Esplode la rivolta anti rom assalto alle baraccopoli », *La Repubblica*, 14 mai 2008
« Maroni-Moratti, vertice per Milano Il prefetto commissario sui Rom », *La Repubblica*, 14 mai 2008
Maroni: "Disegno legge o decreto pacchetto comunque entro luglio", *La Repubblica*, 19 Mai 2008
« "Schedati perché nomadi" I supercommissari in azione », *La Repubblica*, 07 juin 2008
« Sicurezza: Maroni, in ddl reato induzione accattonaggio », *La Republicca*, 16 juin 2008
« Impronte ai rom, no della Cei,"E' xenofobia e discriminazione" », *La Repubblica*, 29 juin 2008
« Rom, l'attacco di Famiglia Cristiana "Indecente prendere le impronte" *» La Repubblica*, 30 juin 2008
« Interview da Walter Veltoni », Corriere della Sera, 07 octobre 2008
« Rassemblement de Roms: *Laissez-nous travailler* », *Libération*, 11 décembre 2008
« Rassemblement de Roms: «Laissez-nous travailler» , *Libération*, 11 décembre 2008
« Reconduites à la frontière : Hortefeux "fier" de son bilan, les associations dénoncent un "déni d'humanité"», *Le Monde*, 13 janvier 2009
« Lourdes. La mendicité au coeur du débat » La dépêche édition Hautes-Pyrénées 10 juin 2009

« Besson dénonce les coups de tampon sur les Roms », *Libération*, 8 septembre 2009
« Boulogne-sur-Mer : nouvel échec judiciaire pour la Ville dans l'affaire des arrêtés anti-mendicité » *La Voix du Nord, édition Pas-de-Calais*, 23 octobre 2009
« 29 000 sans-papiers expulsés en 2009 par la France », *LEMONDE.FR*, 7 janvier 2010
« Viale Forlanini, sgomberata baraccopoli in ex polveriera», *Il Giorno*, 14 janvier 2010
« Exploitation des enfants roms : la France et la Roumanie se mobilisent », *Le Monde*, 13 février 2010
« Exploitation des enfants roms : la France et la Roumanie se mobilisent », *Le Monde*, 14 février 2010
« La France mobilise Bucarest sur le casse-tête des Roms », *Le Figaro*, 15 février 2010
« Lourdes. Des bébés dans la rue le 11 février » *La dépêche édition Haute-Pyrénée*, 17 février 2010.
« Les Roms-Tsiganes à nouveau boucs émissaires ? », *Le Monde.fr*, 25 février 2010
« Marie Bidet, Grégoire Cousin, Samuel Delépine, Régis Guyon, Olivier Legros, Martin Olivera et Xavier Rothéa : Les Roms-Tsiganes à nouveau boucs émissaires ? » *Le Monde.fr*, 25 Février 2010
« Les Roms en France, victimes de préjugés, relayés par Lellouche et Joyandet », *20minutes.fr*, 01 mars 2010
« Des Roms expulsés de Massy vers la Roumanie », *LEMONDE.FR*, 11 mars 2010
« Copé demande un " retour aux fondamentaux" » , *Le Figaro*, 22 mars 2010
« Via Colico, fuori i rom Denuncia dei propietari permette lo sgombero », *Il Giornale*, 23 mars 2010
« Nomadi/ Milano, ville abusive di Monte Bisbino saranno abbattute », *Virgilio Notizie*, 22 Mai 2010
« Mobilisation contre la délinquance rom », *Le Figaro*, 11 juin 2010
« Mobilisation contre la délinquance rom », *Le Figaro*, 11 juin 2010
« Près de 200 Roms de Seine-Saint-Denis toujours en attente de relogement », *Libération*, 07 juillet 2010
« Mort à Saint-Aignan: familles gitanes et gendarmes campent sur leur position », *L'Express*, 19 juillet 2010
« Brice Hortefeux : "Les gens du voyage ne sont ni au-dessous ni au-dessus des lois" », *Le Point*, 20 juillet 2010
« Gens du voyage : les amalgames du gouvernement », *Le Monde*, 21 juillet 2010
« Saint-Aignan. Mort d'un gitan : le conducteur se rend et s'explique », *Le télégramme*, 22 juillet 2010
« Roms le défi républicain , Editorial Par Christophe Barbier », *L'Express*, 22 juillet 2010
« Roms: l'opposition dénonce une stigmatisation », *L'Express*, 22 juillet 2010
« Pierre Hérisson, Ce n'est pas un problème lié aux "gens du voyage" » , *Le dauphiné*, 24 juillet 2010
« Catherine Coquio, Claude Mouchard, Jean-Luc Pouyeto, Stéphane Lévêque, Henriette Asséo, Antoine Volodine et Tony Gatlif , Gens du voyage, parfois même français », *Libération*, 26 juillet 2010
*« Les "gens du voyage" sont en majorité sédentaires » L'Express*, 27 juillet 2010
Bergeon C., Bidet M., G. Cousin, Delépine S., Guyon R., Legros O., Olivera M., Ritz V. et Rothéa X., « Roms et "gens du voyage" : briser l'engrenage de la violence », *Le Monde.fr*, 27 juillet 2010
« Céline Bergeon, Marie Bidet, Grégoire Cousin, Samuel Delépine, Régis Guyon, Olivier Legros, Martin Olivera, Vincent Ritz et Xavier Rothéa Roms et « gens du voyage » : briser l'engrenage de la violence », *Le Monde.fr*, 27 juillet 2010
« Hamon (PS) dénonce les "coups de menton" de Sarkozy », AFP, 28 juillet 2010

« Des mesures répressives au menu de la réunion sur les gens du voyage » , *Le Monde*, 28 juillet 2010
« Roms: une question européenne "à traiter au niveau national" », *Libération*, 28 juillet 2010
« Bruxelles donne quitus à Paris pour sa politique à l'égard des Roms », *AFP*, 29 juillet 2010
Discours du présidnet de la république à Grenoble le 30 juillet 2010 accédé le 30 septembre 2011 à http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/prise-de-fonction-du-nouveau-prefet.9399.html
« Lefebvre : "Chacun sait qu'il y a des liens entre délinquance et immigration" » *Le Point*, 05 août 2010
« Cum am cucerit Spania în 10 ani », *evz.ro*, 10 août 2010, accédé le 29 septembre 2011 à http://www.evz.ro/detalii/stiri/cum-au-cucerit-romanii-spania-intr-un-deceniu-902761.html
« L'embarras des communes de gauche », Libération, 11 août 2010
« Roms: 40 camps démantelés (Hortefeux) », *Le Figaro*, 12 août 2010.
*Matinale RTL*, 17 août 2010
« Expulsions de Roms: la France doit "respecter les règles" (Commission) », *AFP*, 18 août 2010
« Roms : Paris défend ses mesures "pleinement conformes aux règles européennes" », AFP, 18 août 2010
« Xénophobie la France épinglée », *Courrier International*, 19 août 2010
« Hortefeux invite la Commission européenne à se mobiliser pour intégrer les Roms », *AFP*, 19 août 2010
« Les expulsions de Roms se poursuivent », *Reuters*, 20 août 2010
« Maroni: giusto espellere i rom, Saremo più duri di Sarkozy, La Francia segue la nostra linea dei rimpatri, noi andremo oltre », *Corriere della Sera*, 21 août 2010
« Expulsions de Roms: la France rappelée à l'ordre par le pape et des religieux » , *L'Express*, 23 août 2010
« Roms : La liberté de circuler, le devoir d'intégrer », *Le Figaro*, 24 Août 2010,
« Les Roms de Villeneuve-le-Roi échappent à l'évacuation de leur campement », *Libération*, 24 août 2010
« Bruxelles examinera la légalité des expulsions de Roms en France », *Reuters*, 25 août 2010
« En dépit des critiques, la France renvoie 250 Roms de plus vers la Roumanie », *L'Express*, le 26 Août 2010
« Reconduite de Roms. Bruxelles se dit "inquiet"», *Le Télégramme*, 26 août 2010
« Roms: Besson projette d'étendre les expulsions à la "mendicité agressive », *AFP*, 30 août 2010
« Hortefeux chiffre la "délinquance roumaine " et crée un précédent », *Rue89*, 31 août 2010, accédé à le 20 février 2011 à http://www.rue89.com/2010/08/31/comment-hortefeux-a-sorti-les-statistiques-de-delinquance-roumaine-164747
« Roms - Hortefeux durcit le ton », *France Soir*, 31 août 2010
« Pour Bucarest, les rapatriements de Roms par la France ne sont pas "une solution" », *Le Point*, 31 août 2010
« Roms: la France justifie sa politique devant la Commission européenne », *AFP*, 31 août 2010
« La justice annule la reconduite à la frontière de sept Roms à Lille » *Le Monde*, 31 août 2010
« (EU) UE/JAI: la Commission réclame des explications à la France sur la situation des Roms », *Agence Europe*, 3 septembre 2010
«Maroni: "Espellere anche i comunitari"», *Il Sole 24 Ore*, 7 septembre 2010
« Roms : la Commission et le Parlement européens rappellent la France à l'ordre », *Le Monde*, 7 septembre 2010

« Florin Cioaba : portrait du Roi des Roms », *Arte*, 7. septembre. 2010, 17h09, accédé le 12 mars 2012 à http://videos.arte.tv/fr/videos/florin_cioaba_portrait_du_roi_des_roms-3412242.html
« Des Roms expulsés franchissent volontairement la frontière et font demi-tour », *Libération*, 09 septembre 2010
« Besson et Lellouche contre la "basse opération" du Parlement européen », *Libération*, 10 Septembre 2010
« Roms : voici la nouvelle circulaire de Brice Hortefeux », *Le figaro.fr*, 13 septembre 2010
« Gérard Collomb (PS) : "à trop stigmatiser les Roms, Sarkozy bloque les expulsions" », *Le Point*, 14 septembre 2010
« Circulaire anti-Roms : Hortefeux hors-la-loi », *Libération*, 14 septembre 2010
« Roms : la liberté d'en parler, le devoir de s'informer » LEMONDE.FR, 20 septembre 2010
« Les gens du voyage assurent que le démantèlement des camps visait les Roms », *Le Monde* 23 septembre 2010
« Roms: Bruxelles pose un ultimatum à la France », *AFP*, 29 septembre 2010
« Roms : Paris veut se mettre en règle avec Bruxelles », *Le Figaro*, 15 octobre 2010
« Roms : Paris étouffe la querelle avec Bruxelles», *Libération*, 21 octobre 2010
"Via i delinquenti dai campi nomadi", *La Stampa*, 23 octobre 2010
« Cdm, sì al pacchetto sicurezza Verso un wi-fi più libero », *La Repubblica*, 5 novembre 2010
« Sicurezza: nuovi poteri,espulsioni facili per mille nomadi », *Il Giorno*, 7 novembre 2010
« Schengen s'éloigne pour la Bulgarie et la Roumanie », *Le Figaro*, 21 décembre 2010
« plan de bataille contre les vols de métaux », *Le Figaro*, 14 février 2011
« Vol de cuivre: 4 interpellations à Bobigny », *Le Figaro*, 16 février 2011
« Le Conseil constitutionnel offre un répit aux Roms de Villeneuve-le-Roi », *Libération*, 12 mars 2011
« Évacuation d'un camp de Roms en Seine-Saint-Denis », *LEMONDE.FR avec AFP*, 29 mars 2011.
« Créteil: Enquête sur un maire accusé d'inciter à la haine anti-Roms », *20 minutes*, 20 avril 2011.
« Rom, De Corato festeggia i cinquecento sgomberi », *La Repubblica*, 27 avril 2011
« Le maire annonce qu'il prend un arrêté contre le camp Rom », *le Parisien* 04 juin 2011
« Schengen : Bulgarie et Roumanie en 2012? », *Le Figaro*,, 9 juin 2011
« Schengen : la Bulgarie et la Roumanie au milieu du gué », *La Tribune*, 10 juin 2011
« Une centaine de Roms expulsés de la porte d'Aix à Marseille », *Libération*, 11 Aout 2011
« Expulsions de Roms, un "mode d'emploi" explicite », *Le canard social*, 09 septembre 2011, accédé le 20 février 2011 à http://www.lecanardsocial.com/Article.aspx?i=193 .
« Les mesures de Claude Guéant contre la délinquance des jeunes Roumains », *Le Parisien*, 12 septembre 2011
« Claude Guéant va interdir la mendicité sur les champs élysées », *Le Parisien éditon Paris*, 13 Septembre 2011
« L'espace Schengen recale la Bulgarie et la Roumanie », *Le Monde*, 22 septembre 2011
« Les arrétés anti-mendicités se multiplient », *le Monde*, 19 octobre 2011
« Marseille adopte un arrété anti-mendicité », *Libération*, 17 octobre 2011

## VIII.- **Travaux parlementaires**

### Travaux parlementaires français

Assemblée Nationale, débats parlementaires, 2e séance du mardi 21 janvier 2003 accédé le 09 avril 2011 à http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2002-2003/20030122.asp

Assemblée nationale, 13ème législature - QE 6988, question de M. Viollet Jean-Claude (S.R.C.) – Charente Publiée au Jounal Officiel le 09/10/2007 , réponse parue le 04/11/2008

Assemblée nationale, 13ème législature - QE 34510, question de M. Raimbourg Dominique (S.R.C.) - Loire-Atlantique Publiée au Jounal Officiel le 04/11/2008 , réponse parue le 17/02/2009

Assemblée nationale, 13ème législature - QE 35809, question de M. Liebgott Michel (S.R.C.) – Moselle Publiée au Jounal Officiel le 18/11/2008 , réponse parue le 17/03/2009

Assemblée nationale, 13ème législature - QE 36606, question de M. Grellier Jean (S.R.C.) - Deux-Sèvres ; Publiée au Jounal Officiel le 02/12/2008 , réponse parue le 17/03/2009

Assemblée nationale, RAPPORT D'INFORMATION à l'Assemblée nationale de Mme Delphine BATHO et M. Jacques Alain BÉNISTI du 24 mars 2009 sur les fichiers de Police.

Assemblée nationale, 13ème législature - QE 61556, question de M. Lamy François (S.R.C.) – Essonne Publiée au Jounal Officiel le 20/10/2009 , réponse parue le 27/07/2010

Assemblée nationale, 13ème législature - QE 65066, question de M. Gille Jean-Patrick (S.R.C.) - Indre-et-Loire Publiée au Jounal Officiel le 01/12/2009, réponse parue le 09/03/2010

Assemblée nationale, Réponse de Pierre Lellouche du 26/01/2010 à la question N° : 881, J.O. du 27/01/2010 page : 433

Assemblée nationale, 13ème législature - QOSD 1024, question de M. Braouezec Patrick (GDR) - Seine-Saint-Denis, Publiée au Jounal Officiel le 04/05/2010, réponse parue le 12/05/2010

Assemblée nationale, Commission des lois, 14 septembre 2010, Projet de loi relatif à l'Immigration, intégration et nationalité (n° 2400) Amendements soumis à la commission, Liasse n° 4, Début : article 38 Fin : article 62 p.47, accédé le 20 février 2011 à http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/amendements_commissions/cloi/2400-04.pdf

Sénat, Compte-rendu complet des débats du Sénat du 31 juillet 2002 accédé le 01 avril 2012 à http://www.senat.fr/seances/s200207/s20020731/st20020731000.html

Sénat, Texte n 30 (2002-2003) de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, déposé au Sénat le 23 octobre 2002

Sénat, Estimation de M. Pierre BERNARD-REYMOND, sénateur UMP, dans son rapport de présentation des crédits de la mission immigration à la commission des finances du Sénat le 30/10/2008

Sénat, Commission des lois , Projet de loi Immigration, intégration et nationalité (1ère lecture) (n° 27 ), amendement N° COM-7, 14 janvier 2011 accédé le 20 février 2011 à http://www.senat.fr/amendements/commissions/2010-2011/27/Amdt_COM-7.html

Sénat, Rapport n° 239, tome I (2010-2011) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 janvier 2011 p.101 accédé le 26 février 2011 à http://www.senat.fr/rap/l10-239-1/l10-239-11.pdf

Sénat, Texte de la commission *des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale au Sénat N°240 du* projet de loi adopté par l'assemblée nationale, *relatif à l'*immigration, *à l'*intégration *et à la* nationalité, Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 janvier 2011, accédé le 27 janvier 2011 à http://www.senat.fr/leg/pjl10-240.html.

Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'Immigration , "Rapport au Parlement : Les orientations de La politique de L'immigration : sixième rapport établi en application de l'article l. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile", Décembre 2009

**Travaux parlementaires italiens**

Camera dei deputati, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007 n. 30, recante attuazione alla direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale, transmis à la Chambre e 4 juin 2008, accédé le 15 mars 2011 à http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0005.pdf&leg=XVI#pagemode=none

Camera dei Deputati, Legislatura 16° - Commissioni 1° e 2° riunite - Resoconto sommario n. 2 del 03/06/2008, (692) Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica

Camera dei Deputati Seduta n. 27 Mercoledì 02 Luglio 2008, Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata, Orientamenti del Ministro dell'interno in merito all'opportunità di rivedere le annunciate misure di identificazione dei minori rom per evitare che si trasformino in forme di discriminazione sulla base dell'etnia, Accédé le 15/04/201 à http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed027/pdfs005.pdfv

Camera dei Deputati, Atti parlementari, camera dei deputati XVI LEGISLATURA — DISCUSSIONI , Resoconto stenografico dell'Assemblea, SEDUTA DEL 6 LUGLIO 2010 — N. 348 p. 7,8 accédé le 03/02/2011 à www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed349/pdfs000.pdf.

Camera dei Deputati Resoconto, Comitato Parlementare di controllo sull attuazione dell'accordo di schengen, vigilanza sull attività di EUROPOL, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Seduta di martedi 12 ottobre 2010. accédé le 03 mars 2012 à http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/201010/1012/pdf/30.pdf

Senato della Repubblica, XV Legislatura, 1ª Commissione, 25º Res. Sten., 25 settembre 2007, Comunicazioni del ministro dell'interno Amato in materia di sicurezza pubblica accessible sur http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/comm01/01a-20070925-CG-0541.pdf dernier accès le 16/02/2011

Senato della Repubblica, Legislatura 16º - 3ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 125 del 25/01/2011 accessible à l'adresse : http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=519146, dernier accès le 01/03/2011.

Senato della Repubblica, D.D.L « Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica », Atti parlamentari – 2 – Senato della Repubblica – N. 2494, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, accédé le 17/02/2011 à http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00514970.pdf

## IX.- Rapports institutionnels et associatifs

Annuaire statistique de la justice 2004-2005, La documentation Française
Annuaire statistique de la justice 2007, La documentation Française
Annuaire statistique de la justice 2008, La documentation Française
Annuaire statistique de la justice 2009-2010, La documentation Française
ANCI - Cittalia, *Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana*, marzo 2009
ANCI – Cittalia, Per una città sicura, février 2012

Bauer A., Institut national des hautes etudes de securite (france); observatoire national de la delinquance (France) Paris, La Documentation française
Caritas Italiana - Caritas Romania, « I romeni in Italia tra rifiuto e accoglienza » Edizioni Idos 2010
Caritas/migrantes Immigrazione Dossier Statistico 2009 XIX rapporto Idos Edizioni Rome 2009
Caritas/Migrantes, Dossier Statistico Immigrazione 2009, XIX Rapporto,Idos Edizioni
Caritas/migrantes, *immigrazione Dossier Statistico 2009 XIX rapporto*, Idos, 2010,
Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative rapport 2006*, Paris 2007.
Cimade, *Rapport 2007 sur les centres et locaux de rétention administrative* Cimade 2008
CNCDH, *Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France*, 2008
CNDH Romeurope, rapport annuel 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France, p.47
CNDH Romeurope, rapport annuel 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France.
*Country Reports on Human Rights Practices for 2009*. 11/03/2010. « Romania ». Département d'État des États-Unis. Washington, DC, accédé le 10 octobre 2011 à http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136053.html
ERRC, « *Submission in relation to the analysis and consideration of legality under eu law of the situation of Roma in Rrance: factual update », 27 septembre 2010, accédé le 09 mars 2011 à www.errc.org/cms/upload/file/france-ec-legalbrief-27-sept-2010.pdf*
Immigration and Refugee Board of Canada, *Roumanie : mise en application du décret d'urgence no 112 du 30 août 2001; condamnations et sanctions infligées par les autorités; conséquences sur les citoyens roumains à l'étranger* , 17 October 2003, ROM42116.EF , accédé le 28 septembre 2011 à http://www.unhcr.org/refworld/docid/403dd26bc.html.
INSEE *: Immigrés selon le sexe, l'âge et le pays de naissance 2007. Insee* accédé le 29 septembre 2011 à http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/france/immigres_etrangers/
La Cimade, *Accueil des étrangers en préfecture : un service public au rabais*, Paris, 2008.
Medici per i Diritti Umani onlus, « *Una storia sbagliata , Rapporto sul centro d'identificazione ed espulsione di Ponte Galeria* », Novembre 2010, accédé le 09 mars à http://www.mediciperidirittiumani.org/una%20storia%20sbagliata.pdf
Ministero del'interno, censimento Nomadi, Données accessibiles sur le site du ministère de l'Intérieur accédé le 01/03/2012 à http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/
Motta F. et Geraci S., *« Rom e Sinti a Roma: un'emergenza sempre rinnovata »*, in Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Terzo Rapporto*, IDOS, 2007, p.289.
OFII, *Rapport au conseil d'administration*, 29 mars 2010
Rapport de la commission européenne du 18/11/2008 : COM(2008) 765 final : Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne

*Report of the High Commission for National Minorities of the Organization for Security and Cooperation in Europe* (1997), accédé le 10 octobre 2011 à http://www.osce.org/odhir/18149.html
Rete d'urgenza, « I Rom della Romania: un problema umanitario » 1998 accédé le 12 octobre 2011 à http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1998/luglio/rom.html
Ringold D., Orenstein M.A., Wilkens E., *Roma in an expanding Europe, breaking the povery cycle*, The World Bank, 2005.

## X.- Actes européens et internationaux

**Traités et accords**

Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Roumanie relatif aux échanges de jeunes professionnels signé à Paris le 20 novembre 2003 . Décret 2004-808 du 13 août 2004, publié au J.O. 189 du 15 août 2004.
Traité entre le Royaume de Belgique, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et la République de Bulgarie et la Roumanie, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, JOUE, L. 157/11 du 21.06.2005.

**Actes de la commission européenne**

Commission européenne, « Exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants roumains », *Cultures & Conflits*, no. 50, 2003, (La mise à l'écart des étrangers. (2/2)), p. 127-142, accédé le 9 novembre 2011, à http://conflits.revues.org/index946.html.
Commission européenne, Avis du 22 février 2005 concernant les demandes d'adhésion à l'Union européenne présentées par la République de Bulgarie et la Roumanie, Résolution législative du Parlement européen sur la demande d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie [AA1/2/2005 — C6-0085/2005 — 2005/0901(AVC)] *JOUE*, L 157/3 du 21.06.2005
Commission européenne Rapport du 18/11/2008 : COM(2008) 765 final : Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne
Commision européenne, COM(2009) 313/4, 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
Viviane Reding Déclaration sur l'évolution de la situation concernant les Roms Bruxelles, le 14 septembre 2010, SPEECH/10/428, accédé le 2à février 2010 à http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/428&format=HTML&aged=0&language=FR

**Acte du conseil de l'Union européenne**

Conseil de l'Union européenne, décision du 25 avril 2005 relative à l'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, *JOUE*, L. 157/9 du 21.06.2005

**Actes du Parlement européen**

Parlement européen, résolution législative sur la demande de la Roumanie de devenir membre de l'Union européenne [AA1/2/2005 — C6-0086/2005 — 2005/0902(AVC)], JOUE, L 157/7 du 21.06.2005
Parlement européen, Décision du 10 juillet 2008 sur le recensement des Roms en Italie sur la base de leur appartenance ethnique, accédé le 25/11/2011 à http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0361&language=FR.
Parlement européen, résolution du 9 septembre 2010 sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne, accédé le 20 février 2011 à http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0312+0+DOC+XML+V0//FR
Parlement européen, résolution législative du 8 juin 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

**Directives**

Directive n° 68/360 également du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la communauté, JOCE L 257/13 du 19 octobre 1968
Directive n°73/148 du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des État membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de service, JOCE L 172/14 du 28 juin 1973
Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JOUE n° L 180 du 19/07/2000 p. 0022 - 0026
Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés ou non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, JO L 180 du 13.7.1990, p. 28–29
Directive 90/366/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des étudiants. JO L 180 du 13.7.1990, p. 30–31
Directive 93/96/CEE du Conseil, du 29 octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants, JO L 317 du 18.12.1993, p. 59–60
Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour, JO n° L 180 du 13/07/1990 p. 0026 - 0027
Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, *JOUE*, L 158 du 30/04/2004 p. 0077 - 0123

**Réglements**

Règlement 1251/70 de la Commission du 29 juin 1970 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après avoir occupé un emploi JOCE L142/24 du 30 juin 1970
Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté

Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, du 15 mars 2001, JO L 81 du 21 mars 2001, p. 1

## XI.- Actes réglementaires et législatifs italiens

Circolare ministero dell'interno n.17 del 11 novembr.e 1973

Circolare ministero dell'interno n.4 del 15 luglio 1985

Circolare ministero dell'interno n. 4 del 18 gennaio 1991
Circolare del Ministero dell' Interno n. 8 del 29 maggio 1995, Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, di cittadini italiani

Circolare congiunte Ministero dell'interno -ministero della solidarietà sociale n. 2 del 28 dicembre 2006
Nota del 3/8/2007 - Diritto di soggiorno per i cittadini comunitari- direttiva 38/2004 e Dlgs 3 febbraio 2007 n. 30 accédé le 15 mars 2011 à http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_1521_allegato.pdf
Circolare del Ministero della Salute - 13 febbrario 2007Assistenza sanitaria ai cittadini provenienti dalla Romania e dalla Bulgaria, privi di copertura sanitaria,
Ministero del interno, Linee guida attuazione ordinanze Presidente C.M. maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, su insediamenti comunità nomadi in Campania, Lazio e Lombardia, 17 luglio 2008
Circolare ministero dell'interno, d.m. 5 agosto 2008, Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione. Pubblicato nella G.U. 9 agosto 2008, n. 186
Circolare ministero dell'interno – dipartimento per gli affari interni terriroriali- direzione centrale per i servizi demografici, n. 11524 del 28.10.2008 n.13

**Décrets legislatifs**
Decreto legislativo 28 Luglio 1989, n.271 « norme di attuazione del codice di procedura penale, di coordimento e transitorie del codice di procedura penale », G.U. n. 182 del 5 agosto 1989 - Suppl. Ordinario n.57
Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, G.U. n.191 del 18 agosto 1998 - Suppl. Ordinario n. 139

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, G.U. n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162
Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n.30 Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, G.U. n. 72 del 27 marzo 2007
Decreto Legislativo 28 febbraio 2008, n. 32, Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, G.U. n. 52 del 1 marzo 2008
Decreto legislativo 3 ottobre 2008 n. 160, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare. G.U. n. 247 del 21 Ottobre 2008

**Décrets et ordonnances du Président du Conseil**

Ordinanza del Presidente del Consigio dei Ministri 30 maggio 2008, n. 3678, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio della regione Campania, G.U. n. 127 del 31 Maggio 200
Ordinanza del Presidente del Consiglio 30 maggio 2008, n. 3676, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio della regione Lazio, G.U. n. 127 del 31 Maggio 2008
Ordinanza del Presidente del Consiglio 30 maggio 2008, n. 3677, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio della regione Lombardia, G.U. n. 127 del 31 Maggio 2008
Decreto del presidente del consiglio dei ministri 21 maggio 2008, Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, GU n. 122 del 26 maggio 2008
Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 28 maggio 2009 Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto, G.U. n. 129 del 06 giugno 2009
Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 17 dicembre 2010, Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunita' nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto, G.U. n.304 del 30 dicembre 2010

**Decret-lois**
Decreto-legge del 2 maggio 1915, n. 634,, concernente il soggiorno degli stranieri in Italia, Raccolta Ufficiale., 1915, vol. 2, 1708-22
Decreto-Legge 29 dicembre 2007 n. 249, Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza, G.U. n.1 del 2 gennaio 2008
Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, GU n. 122 del 26 maggio 2008

**Lois**
Legge di Pubblica Sicurezza, R.D. 20 marzo 1865 n. 2248, Raccolta Ufficiale delle leggi e decreti del Regno d'Italia, vol. 11
Legge di Pubblica Sicurezza, R.D. 30 giugno 1889, n. 6144
Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza du 18 Juin 1931 n. 773, G.U. del 26 giugno 1931, n. 146, Suppl. Ord
Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità, G.U. n. 327, del 31 dicembre 1956

Legge 31 maggio 1965, n. 575, Disposizioni contro la mafia, G.U. n. 138 del 5 giugno 1965
Legge 22 maggio 1975, n. 152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, G.U. n. 136 del 24 maggio 1975
Legge n. 943 de 1986, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, G.U. n. 8 del 12 gennaio 1987
Legge 28 febbrario 1990 n. 39 Conversione in legge con modificazioni del DL 416/89 recante misure urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari, G.U. n.49/90

Legge 24 febbraio 1992, n. 225. Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, G.U. n.64 del 17 marzo 1992 - Suppl. Ordinario n. 54
Legge 11 agosto 2003, n. 228, "Misure contro la tratta di persone" G.U. n. 195 del 23 agosto 2003
Legge 18 aprile 2005, n. 62, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunita' europee. Legge comunitaria 2004, G.U. n. 96 del 27 aprile 2005 - Supplemento ordinario n.76
Legge 22 aprile 2005, n. 69, Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, G.U. n. 98 del 29 Aprile 2005
Legge 24 luglio 2008, n. 125, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, G.U. n. 173 del 25 luglio 2008
Legge 15 luglio 2009, n. 94. Disposizioni in materia di sicurezza pubblica. G.U. n.170 del 24-7-2009 - Suppl. Ordinario n. 128

## XII.- **Actes réglementaires et législatifs français**

**Circulaires**

Circulaire DSS/2A/DAS/DPM 2000239 du 3 mai 2000 relative à la condition de résidence en France prévue pour le bénéfice de la couverture maladie universelle
Circulaire N° DPM/DMI2/2006/200 du 29 avril 2006 relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne pendant la période transitoire
Circulaire interministerielle n°DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement
Circulaire NOR INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1er janvier 2007
Circulaire CNAF n° 2007-005 du 16 janvier 2007 relative aux règlements communautaires
Circulaire DPM/DMI2 no 2007-323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail
Circulaire DSS/DACI/2007/418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi
Circulaire NOR : IMI/N/07/00011/C du 20 décembre 2007 relative aux autorisations de travail des nouveaux États membres de l'Union européenne pendant la période transitoire et des États tiers, sur la base de listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement
Circulaire CNAF n°2008-024 du 18 juin 2008 relative au droit au séjour des ressortissants communautaires
Circulaire ministérielle N°DSS/2B/2009/146 du 3 juin 2009 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français et circulaire CNAF n°2009-022 du 21 octobre 2009. Droit au séjour des ressortissants communautaires

Circulaire du 24 juin 2010, NOR IOCK1016329J, relative à la lutte contre les campements illicites
Circulaire du 5 août 2010 du ministère de l'intérieur « Expulsions de Roms, un "mode d'emploi" explicite », Le canard social, 09 septembre 2011, accédé le 20 février 2011 à http://www.lecanardsocial.com/Article.aspx?i=193
Circulaire N° IOC / K / 10 / 21288 / J du 9 août 2010 sur l'évacuation des campements illicites / Information du cabinet du ministre
Circulaire NOR : IMI/M/10/00116/C du 10 septembre 2010, Conditions d'exercice du droit de séjour des ressortissants de l'Union Européenne, des autres États parties à l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, ainsi que des membres de leur famille

**Décrets et arrêtés**

Décret du 2 octobre 1888 sur la résidence des étrangers en France, JORF du 4 octobre 1888
Décret du 2 avril 1917 portant création d'une carte d'identité à l'usage des étrangers, JO du 07 avril 1917
Décret n°75-754 du 11 août 1975 fixant le montant de la contribution forfaitaire instituée par l'art. 64 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) à la charge de l'employeur qui embauche un travailleur étranger permanent en faisant appel à l'office national d'immigration, JORF du 15 août 1975
Décret n°2004-872 du 25 août 2004 relatif au montant de la contribution forfaitaire prévue à l'article 64 de la loi de finances pour 1975 JORF n°199 du 27 août 2004
Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires, JORF n°0017 du 20 janvier 2008

**Ordonnances et decret-lois**

Décret-loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers, JORF du 3 mai 1938
Décret-loi du 12 novembre 1938 portant création de centres spéciaux pour la rétention d'étrangers indésirables, JO du 13 novembre 1938
Ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France JORF du 4 novembre 1945

**Lois**

Loi du 8 août 1893 relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national, JORF du O9 août 1893
Loi n°70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens JORF du 19 juillet 1970
Loi n°81-82 du 2 février 1981, renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes JORF du 3 février 1981
Loi n°81-973 du 29 octobre 1981, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers enFrance, JORF du 30 octobre 1981
Loi n°86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France JORF du 12 septembre 1986
Loi n°89-548 du 2 août 1989 dite Joxe relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, JORF du 8 août 1989
Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, JORF du 14 juillet 1991
Loi n°92-1136 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, JORF n°298 du 23 décembre 1992

Loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil, JORF n°1 du 1 janvier 1994
Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage JORF n°155 du 6 juillet 2000
Loi de sécurité intérieure n° 2003-239 du 18 mars 2003 JORF n°66 du 19 mars 2003
Loi du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance J.O. n° 22 du 27 janvier 2005
Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration J.O. du 25 juillet 2006
Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, JORF 7 mars 2007
Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, JORF n°270 du 21 novembre 2007
loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, JO n° 296 du 21 décembre 2007
Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, JORF n°0296 du 21 décembre 2007
Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, JORF n°0062 du 15 mars 2011
Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139 du 17 juin 2011

**Codes en vigueur**
Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
Code de la construction et de l'habitation
Code pénal

## XIII.- **Actes réglementaires et législatifs roumains**

Ordonanta Guvernului nr. 65/1997 privind regimul pasapoartelor in Romania, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 226 din 30 august 1997, aprobata cu modificari prin Legea nr. 216/1998, cu modificarile si completarile ulterioare.
Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 112 din 30 august 2001 privind sanctionarea unor fapte savarsite in afara teritoriului tarii de cetateni romani sau de persoane fara cetatenie domiciliate in Romania, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 549 din 3 septembrie 2001.
Legea nr 252/2002 pentru aprobarea Ordonantei de urgenta a Guvernului nr. 112/2001 privind sanctionarea unor fapte savarsite in afara teritoriului tarii de cetateni romani sau de persoane fara cetatenie domiciliate in Romania Publicat in Monitorul Oficial 307 din 9 mai 2002 (M. Of. 307/2002)
legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulatii a cetatenilor romani in strainatate, , Monitorul Oficial, Partea I nr. 682 din 29/07/2005.

## XIV.- **Décisions de la cour de justice des communautés européennes et de la cour européenne des droits de l'Homme**

**Décisions de la Cour de justice des communautés européennes**

CJCE, 4 décembre 1974, Van Duyn, Aff 41/ 74, Rec. CJCE, 1974 p. 1337
CJCE 28 octobre 1975, Rutili c/ Ministre de l'intérieur aff. 36/75 Rec. CJCE, 1975 p. 1219
CJCE, 26 février 1975, Bonsignore, Aff 67/74, Rec. CJCE, 1975 p.297
CJCE, 8 avr.1976, Royer, aff.48/75, Rec. CJCE, 1976 p.497.
CJCE, 27 octobre 1977, Regina c. Pierre Bouchereau aff. 30/77, Rec. CJCE 1977 p. 1999
CJCE, 18 mai 1982,, Adoui et Cornouaille, aff. jtes 115 et 116/81 Rec. CJCE 1982 p.1665
CJCE, 23 mars 1982, Levin, aff. 53/81, Rec. CJCE 1982 p.1035.
CJCE, 3 juillet 1986, Lawrie Blum, aff. 66/85 Rec. CJCE 1986 p. 2121
CJCE, 3 juin 1986, Kempf, aff. 139/85, Rec. CJCE 1985 p. 1741
CJCE, 31 mai 1989, Bettray, aff. 344/87, Rec. CJCE 1989 p. 1621
CJCE, 3 juillet 1989, Pieck aff. 157/99, Rec. CJCE 1989 p.2171
CJCE 26 février 1991, Antonissen, aff. C 292/89 Rec. CJCE 1991 p. I-745
CJCE 30 mai 1991 commission c/ Pays-Bas C68/89, Rec. CJCE 1991 p. I-2637
CJCE, 18 juin 1991, ERT et a. aff. C-260/89, Rec. CJCE, 1991 p.I-2925
CJCE, 7 juillet 1992, Singh, , aff. C-370/90 Rec. CJCE 1992 p. I-4265
CJCE, décembre 1995, Nolte, 14, aff. C-317/93, Rec. CJCE 1995 p. I-4695
CJCE 30 avril 1998, commission c/ RFA C24/97, Rec. CJCE 1998 p. I-2133
CJCE, Martinez Sala, 12 mai 1998, aff. C-85/96, Rec CJCE 1998, p. I-2691
CJCE, 26 juin 1997, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlag- und vertriebs GmbH c/ Heinrich Bauer Verlag, aff. C-368/95, Rec. CJCE 1997 p I-3689
CJCE, 15 juin 1999, Ministère public c/ Sami Heinonen, aff 394/97, Rec. CJCE, 1997, p. I-3599
CJCE 20 septembre 2001, Grzelczykv, aff C-184/99, Rec. CJCE 2001 p. I-06193
CJCE, 11 juillet 2002, Carpenter, aff. C-60/00r Rec. CJCE, 2002 p. I-6279
CJCE 11 juillet 2002, D'hoop, aff C-224/98, Rec. CJCE 2002 p. I-1691.
CJCE 6 novembre 2003, *Ninni-Orasche,* aff. C-413/01, Rec. CJCE 2003 p. I-13187.
CJCE, 10 juillet 2008 juin 2007, Jipa, Aff. C-33/07, Rec. CJCE 2007 p. I-5157

**Décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme**

CEDH, 3e sect., 5 février 2002, req. n° 51564/99, *Conka c. Belgique* ; *JCP* G, 2002, I, 157, chron. Droit de la Convention européenne des droits de l'homme, n° 25, p. 1458, obs. F. Sudre ; *RTDH* 2003, pp. 177-222, obs. J.-Y Carlier.
CEDH, 14 mars 2002, req. no 57574/00 et no 57575/00 Sulejmanovic et Sultanovic c. Italie et Sejdovic et Sulejmanovic c. Italie, décisions sur la recevabilité.
CEDH, 26 juillet 2005, Req. N° 73316/01, Siliadin c. France, 26 juillet 2005,
CEDH (Grande Chambre), 18 janvier 2001, Chapman c/Royaume-Uni, Coster c/Royaume-Uni, Beard c/Royaume-Uni, Lee c/Royaume-Uni, Jane Smith c/Royaume-Uni, in Les Annonces de la Seine, n° 14, 19 février 2001 ; Journal de droit international, n° 1, 1er janvier 2002, note D. Leclercq-Delapierre.
CEDH, 5e Sect. 21 janvier 2010, resp. Req. Nos 13829/03 ; 28440/05 ; 10271/0 Barret et Sirjean c. France ; Fernandez et autres c. France ; R.P. c. France, commentaire : Nicolas Hervieu, « Refus de concours de la force publique pour exécuter une décision d'expulsion de terres agricoles occupées en Corse », Actualités droits-libertés, 21 janvier 2010.

## XV.- **Décisions juridiques françaises**

**Délibération de La commission nationale de l'informatique et des libertés**

CNIL, Délibération n° 2009-468 du 16 juillet 2009 portant avis sur le projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour financé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration et modifiant la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, JORF n°0250 du 28 octobre 2009 page 18252, texte n° 81

**Décisions de tribunaux administratifs**

TA Cergy-Pontoise 17 avril 2003, Inédit
TA Versailles, n°0301004 04 octobre 2004 inédit
TA Lyon N° 0700541 et n° 0700542 du 2 février 2007, inédit
TA Lyon n° 0701326 du 6 Mars 2007, inédit
TA Nantes n°073176 du 7 juin 2007, inédit
TA Lyon n° 0704325 du 29 juin 2007, inédit
TA Lyon n° 0705903 du 11 septembre 2007, inédit
TA Rennes N°07-3778 du 20 septembre 2007, inédit
TA Lyon n°0707310 du 24 janvier 2008 inédit
TA Cergy Pontoise, 13 août 2008, n° 0808705 inédit
TA Paris n°0713072/3/2 du 28 novembre 2008
TA Rennes n°0804736 du 31 octobre 2008, inédit
TA Versailles n°0807188 du 4 novembre 2008
TA Strasbourg n°0804157 du 2 décembre 2008
TA Montreuil, 4 janvier 2010, n° 0914181 inédit
TA Marseille, 9 Août 2011, n° 110533 inédit
TA Paris N°1119512/8 du 05 novembre 2011 inédit
TA Paris N°1119941/8 du 12 novembre 2011 inédit

**Arrêts des Cours administratives d'appel**

CAA de Lyon n°07LY00452 du 31 décembre 2007 inédit
CAA Bordeaux, n° 07BX00962, 14 février 2008, , inédit
CAA Nancy N°07NC01650 du 6 Mars 2008, Inédit
CAA Douai, N° 08DA00756, 13 novembre 2008 , Inédit
CAA Versailles, n° 08VE020982, 28 avril 2009 inédit
CAA Versailles, n° 07VE03227, 1er décembre 2009, Inédit.
CAA Douai n° 10DA00069 du 8 juillet 2010 inédit
CAA Versailles n°10VE01177, 14 décembre 2010, inédit
CAA Versailles, n° 10VE00337, 30 décembre 2010, inédit.
CAA Versailles, n° 09VE01515, 30 décembre 2010, Silidor. Inédit

**Arrêts du Conseil d'Etat**

CE 19 mai 1933, Benjamin - Rec. Lebon p. 541
CE Sect. 18 décembre 1959 Société" les films Lutetia", GAJA n°79
CE, sect., 1 » juill. 1961, Cie fermière du Casino municipal de Constantine, Rec Lebon,. p. 487.
CE Ass. , 21 janvier 1977, n°01333 - Rec. Lebon p.38

CE Ass. 22 déc. 1978, Ministre de l'intérieur c. Cohn-Bendit - Rec. Lebon p.524.
CE 24 octobre 1984 Diabate, DA 1984 comm. n°529
CE, 2 mai 1990, Préfet de police de Paris C/Khali : G.P., 1990, II, Panorama, p.661.
CE, Ass., 29 juin 1990, Préfet du Doubs et Imambaccus ; AJDA 1990, p. 746, chron. E. Honorat.
CE, 24 octobre 1990, Ragusi, Rec. Lebon, p.290
CE, 29 déc. 1993, n° 136065, Tuoway, inédit
CE, Ass. 27 octobre 1995 Commune Morsang-sur-orge, Rec. Lebon p. 372
CE sect. 4 févr. 2000, Mouflin, AJDA 2000. 554, avec concl. G. Goulard
CE, 28 mai 2001, SARL Majeyda, inédit
CE (5/7 SSR) 9 juillet 2003, M. Lecomte, Association AC Conflent, req. nos 229.618 et 229.619, Bulletin Juridique des Collectivités Locales n° 11/03 p 816.
CE, 3 déc 2001 n° 233082, inédit au recueil
CE 7 avril 2004, n° 257012, Préfet de la Seine-Saint-Denis c/ M. T., inédit au Recueil
CE, (5/7 SSR) 19 mai 2008, Association SOS Racisme n° 301813. Mentionné dans les tables du recueil Lebon
CE avis Silidor N° 315441 du 26 novembre 2008, JORF n°0299 du 24 décembre 2008 page 19956

**Décisions du tribunal des conflits**

TC, 19 mai 1909 Provins,, DP 1910.5.13
TC, 24 février 1992, Couach, Rec. CE 1992, p. 479 ; AJDA 1992, p. 327, chron. Maugüé et Schwartz.
TC, 24 septembre 2001, RATP et Société Promo Métro c/ Société B.E. Diffusion, n° 3221

**Décisions tribunaux de grande instance**

TGI Bobigny, ordonnance de référé du 21 septembre 2011, n° 11/01168.
TGINantes Ordonnance de référé du 19 août 2010, n°10/00813

**Arrêts de cours d'appel**

CA Paris, 15 avril 1905, DP 1906.5.13
CA Dijon, 9juin 1875, DP 1878.5.316 ;
CA Rennes, 8 Mars 1882, S. 1882.2.117
CA Lyon, 22 novembre 1898, le moniteur judiciaire, 4 avril 1899
CA Chambéry. 18 sept. 2007. SA Electricité de France EDF *cl* Procureur général: Juris-Data n° 2007 -343020.
CA Paris, 22 juin 2011, n° 10/19587 inédit

**Arrêts de cour de Cassation**

C.Cass Crim, 11 avril et 23 mai 1846, DP 1846.
C.Cass crim, 17 septembre 1874, Bull. Crim. n°281
C.Cass. 12 octobre 2005 n° 05-81191, Bulletin criminel 2005 N° 259 p. 907
C Cass. *Civ. 3ème, 20 janvier 2010, n°08-16088, Bull. Civ. 2010, III n°19.*

C.Cass. Civ. 3e, 30 juin 2011, nº 11-40.017, P+B, TGI Pontoise, Juge réf., 25 mars 2011

**Décisions du Conseil constitutionnel**

Décision n°86-216 C.C. du 03 septembre 1986, Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, Recueil, p. 135
Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 Recueil, p. 211.
Cons. const., 15 nov. 2007, n° 2007-557 DC, AJDA 2007. 2172 ; D. 2007. 3017, point de vue F. Mélin -Soucramanien ; ibid. 2008. 1435, obs. J.-C. Galloux et H. Gaumont-Prat ; ibid. 1638, chron. D. Turpin ; ibid. 2025, obs. V. Bernaud et L. Gay
Décision n° 2010-13 QPC, 9 juill. 2010, Balta et Opra, AJDA 2010. 1398, obs. S . Brondel.
Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011
Décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, JORF n°0228 du 1 octobre 2011 page 16527

## XVI.- **Décisions juridiques italiennes**

**Decisions des *tribunali amministrativi regionali***

TAR Lombardia, sez. Milano, ordinanze dell'8 maggio 2008 nn. 701, 702, 715, 717
TAR Lazio, sezione I, sentenza del 24 giugno 2009, n. 6352
TAR Veneto, sez. III, ordinanza 22 marzo 2010, n. 40
TAR, Lombardia 6 aprile 2010, n. 981
TAR Lombardia - sez. III, ordinanza n. 461/2010,21 aprile 2010

**décisions du *Consiglio di Stato***

Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2005, n. 2795
Cons. Stato, sez. IV 16 novembre 2011 n. 6050

**Décisions de *tribunali ordinari***

Pretura di La Spezia, ordinanza 16 mars 1972, in « giurisprudenza costituzionale », 1972, p. 2415
Pretura di Piertasanta, ordinanza 3 novembre 1972, in 'giurisprudenza costitutiozionale' 1972, p.2415.
Tribunale di Firenze Decreto 4 luglio 2008, *Dir., imm., citt.,* n1/2008, p.140
Tribunal di Napoli, sez, distaccata di Ischia, 23 luglio 2008, XXX-Comune di Forio, *Gli Stranieri*, 2008, p.497
Tribunale di Milano 8 novembre 2008 *Dir., imm., citt.,* n. 3-4/2008 p.267
Tribunale di Mantova 8 gennaio 2009
Tribunale di Roma 9 marzo 2009, *Dir., imm., citt.,* n. 2/2009 p.193
Tribunale di Cosenza 11 novembre 2009 accédé le 21 avril 2012 http://www.everyonegroup.com/it/EveryOne/MainPage/Entries/2009/11/14_Cosenza._I_Rom_possono_restare.html

**Décisions de la *Corte di cassazione***

Cass. Ass. Milano, 18 maggio 1988, Salihi Andrija in Sola « il delito di riduzione in schivitù : un caso di applicazione », foro it..,1989, II, coll 121.
Cass. Pen., sez. V, 7 dicembre 1989, Izet Elmatz ed altri, *Foro it.* 1990, II, 369.
Cass. Pen., sez un. , 20 novembre 1996, Ceric , in foro it., 1997, II, Coll. 313, avec une note de Visconti « diduzione in schiavitù : un passo avanti o due indietro delle sezioni unite ? »
Cass., sez I 13 novembre 1997 26 gennaio 1998 n. 6379, CP 99, p.858.

Cass., sez. I, 3 decembre 2002-8 gennaio 2003, n.197, CP 04, p.112.
Cass n.44516 del 17.9/28.11.2008, *Dir., imm., citt.,* XI, 1-2009 pp. 235
Cass pen. sez. III, 05 novembre 2009, n. 48937

**Décisions de la *Corte costituzionale***

Corte, Cost., 21 novembre 1959, n 51 in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1959, pp.1071-1073
Corte, Cost., Sent. 8 luglio 1971, n 168, in *Giurisprudenza Costituzionale, e* 1971, p.1774.
Corte, Cost., Sentenza 7 maggio 1975, n. 102 in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1975, p. 1182-1189.
Corte Cost., sent. 6 agosto 1981, n. 96
Corte Cost., sent.12 novembre 1987, n. 392, in *Giurisprudenza Costituzionale,*. 1987, p. 2792
Corte Cost., sent. 3 novembre 1988, n.1013
Corte Cost., sent. 28 dicembre 1995, n. 519, in *Gazzetta ufficiale,* 3 gennaio 1996, n. 1 (imputati Rufat Elmaz, Kasumova Dzulistan, Bajrami Dzafar, Ismail Severdzan)
Corte, Cost., sent. 9 novembre 2000, n. 485 n in *Giurizprudence constitutionnelle,* 2000, p. 3756
Corte, Cost., sent. 1 luglio 2009 , n. 196 in Forum di quadreni costituzionali, 2009, 1401 ss., con note di P. BONETTI
Corte, Cost., sent. 4 aprile 2011 n. 115. In , *Gazzetta ufficiale* 13 aprile 2011, n16.

## Section 3 : Sintesi sostanziale in italiano

L'introduzione del lavoro di ricerca tenta di analizzare la costruzione scientifica dell'oggetto etnologico dei "Rom" e degli Tzigani dal 1800. Questa decostruzione ha lo scopo d'innescare la riflessione giuridica a partire da un gruppo che non presenta caratteristiche essenzialistiche immutabili. Il discorso sui Rom ha una sua permanenza ed il discorso etnologico può esserne considerato come uno degli aspetti. È tale permanenza che ritroveremo nella politica praticata nei confronti dei Rom o meglio, in quella che potremo chiamare più esattamente la politica tzigana.

La politica tzigana contemporanea è al centro di questo studio il cui vero soggetto, più che i "Rom", è l'Amministrazione o le amministrazioni che noi consideriamo come delle istituzioni che applicano il diritto pubblico pur mantenendo un margine di manovra e delle capacità strategiche proprie nei rapporti con gli utenti. (nel nostro caso i Rom / Romeni)

Il nostro lavoro privilegia il legame esistente tra gli attori della norma (Rom, agenti amministrativi, …) e la norma stessa. L'unità apparente di un gruppo definito, i Rom/Romeni, permette di legare tra sé delle regole apparentemente discordanti ma che funzionano armoniosamente. In tal modo, possiamo tentare di avvicinarci il più possibile al quadro giuridico-amministrativo di una persona o di un gruppo visto come omogeneo. Per scoprire questo ambiente, ho affiancato per cinque anni le famiglie analizzando con loro gli eventi giuridici che segnano la loro vita quotidiana. Le problematiche giuridiche incontrate dalle famiglie sono così apparse reali ed hanno progressivamente creato i limiti dell'azione amministrativa e legislativa. Se ogni categoria giuridica mobilizzata dall'amministrazione che noi abbiamo identificato, può costituire uno strumento prammatico dell'azione pubblica, messa insieme alle altre segue e rinforza la rappresentazione sociale dei Rom/Romeni attraverso il trittico: stranieri, poveri e pericolosi per l'ordine pubblico. Questo trittico costituisce il filo conduttore dell'analisi. Dopo una prima parte *Dall'estraneità alla cittadinanza europea (I)* dedicata alla contestualizzazione dell'immigrazione dei Rom/Romeni da un punto di vista sociologico e al contesto giuridico europeo di tale immigrazione, la seconda parte *Le politiche preventive di sicurezza (II),* mostra come l'ordine pubblico sia un concetto giuridico che non solo permette di espellere i Rom/Romeni ma che permette soprattutto di instaurare un discorso politico che giustifica un trattamento

specifico di tale flusso migratorio. La terza parte *La lotta contro gli immigrati poveri (III)* continua l'analisi dello statuto giuridico dei Rom/Romeni come immigrati, ponendosi dal lato degli effetti giuridici della loro povertà, reale o supposta, sul loro soggiorno sul territorio nazionale. Infine, nella quarta parte *La lotta contro la povertà visibile (IV)*, tentiamo di vedere come le pratiche indotte dalla povertà (insediamento nelle baraccopoli e mendicità) provochino a livello locale, proprio perché visibili, una repressione penale e soprattutto amministrativa che va oltre la questione del soggiorno.

## I.- I. Dall'estraneità alla cittadinanza europea

Il movimento migratorio romeno è una conseguenza del cambiamento di regime del 1989: la migrazione risulta dall'interruzione dei controlli in uscita e dalla recessione che ha colpito la Romania per dieci anni dopo la caduta del Muro. La recessione ha provocato lo sviluppo di un'economia informale basata su scambi transnazionali che ha aperto la strada alla circolazione pendolare. Nel 2002, l'Unione Europea elimina l'obbligo di avere il visto Schengen per la circolazione a scopo turistico dei Romeni e tale modifica interviene in un momento in cui la differenza economica tra la Romania e l'Europa Occidentale è molto importante. In questa situazione di migrazioni rumene legate alla differenza di opportunità economiche, si registra una migrazione in Francia e in Italia di Rom provenienti dalla Romania. Quest'ondata migratoria di Rom ricorda quelle che ebbero come meta l'Europa Occidentale dalla fine del XIX secolo e a più riprese. Tuttavia, questa realtà storica non deve determinare la nostra visione dell'immigrazione contemporanea legandola ad una visione omogenea, univoca ed eterna delle discriminazioni etniche in Romania.

Durante gli anni '90, quest'ondata migratoria provocherà, da parte degli Stati dell'Europa Occidentale, delle risposte che seguiranno una modalità specifica: la gestione congiunta dei migranti rom sia in materia d'asilo che di riconduzione alla frontiera. Nel 2007, all'epoca dell'ingresso della Romania nell'Unione, la presenza effettiva dei Rom/Romeni in Italia ed in Francia era relativamente limitata: qualche migliaia di persone. L'ingresso della Romania nell'Unione Europea ha permesso ai migranti Rom/Romeni di accedere ad uno statuto: la cittadinanza europea.

Tale cittadinanza, frutto della costruzione europea, è basata sulla libera circolazione e ciò poteva far pensare, nella pratica dell'epoca, che sarebbe stata favorevole alle famiglie nella

loro strategia migratoria. Ma, nella realtà, i limiti compresi in questo statuto e l'adesione « parziale » ai trattati (la non-adesione alla convenzione di Schengen e l'applicazione di misure transitorie) hanno dato luogo ad un'applicazione particolare della libera circolazione ai Rom/Romeni.

## II.- II. Le politiche preventive di sicurezza

Il trattamento amministrativo dell'immigrazione dei Rom/Romeni s'inscrive in un contesto politico più ampio. Per una parte dell'opinione pubblica francese e italiana, sostenuta da alcune personalità politiche, la sicurezza dei beni e delle persone sarebbe oggi minacciata dai flussi migratori mal controllati. Di fronte a questo presunto degrado della sicurezza, gli strumenti repressivi offerti dalla giustizia penale non sarebbero sufficienti: bisognerebbe infatti condannare gli attacchi ai beni e alle persone e, allo stesso tempo, essere in grado di prevenirli. Questa funzione preventiva è tradizionalmente riservata alla polizia amministrativa attraverso la nozione giuridica di ordine pubblico. Questa nozione di ordine pubblico è il fondamento dell'azione preventiva della polizia amministrativa e quindi della polizia degli stranieri.

L'ordine pubblico è una nozione a parte nel diritto pubblico italiano e francese. Benché indeterminata, tale nozione è comunque una norma abilitativa data alla polizia amministrativa in veste di polizia preventiva del disordine della società e, allo stesso tempo, uno standard giuridico che permette alla medesima d'essere, per definizione, moderna perché costantemente adattata ai bisogni congiunturali di sicurezza e di diffusione sociale e politica del sentimento d'insicurezza. Riconosciamo qui uno strumento giuridico della modernità amministrativa della politica tzigana, caratterizzato secondo Henriette Asséo[1] da un'ideologia poliziesca che ha una debole impronta in termini di valori politici (razzista, repubblicana, liberale, marxista, ...) e che privilegia degli strumenti pratici d'identificazione e di repressione applicabili in situ.

Questa nozione di ordine pubblico è stata associata agli stranieri dalla metà dell'800 attraverso l'espulsione fondata su motivi d'ordine pubblico. Questa categoria giuridica e storica, che non è stata mai smantellata ed è stata tramessa attraverso le legislazioni, fu messa in concorrenza con altri strumenti come il respingimento per motivi economici, uno

[1] Asséo, H., *Séminaire de l'EHESS, Généalogie et formes de la "politique tsigane" au XXe siècle dans les différents pays européens (1895-1969)*, consultabile su http://urbarom.crevilles.org

strumento contemporaneo della gestione dei flussi migratori. Se la categoria giuridica è sopravvissuta, ciò non toglie che sia stata modificata a più riprese, in termini di garanzie giuridiche dell'amministrato, di competenza d'adozione dell'atto. Questi punti sono particolarmente importanti perché determinano la capacità di ricorrere « in massa » o piuttosto dopo un esame approfondito, a degli strumenti giuridici di espulsione dal territorio legati a motivi d'ordine pubblico proprio a causa dell'indeterminazione sostanziale della nozione. Da venti anni, la « restaurazione dell'ordine pubblico » è un punto cruciale della competizione politica sia in Italia che in Francia. Questa tensione politica fa sì che i Rom/Romeni siano inclusi nella rinascita di una politica tzigana che non può fare a meno dello strumento poliziesco del mantenimento dell'ordine nella politica straniera. Appare quindi chiaro che la scommessa giuridica e legislativa consiste nel mantenere la perennità degli strumenti tradizionali d'espulsione fondati su motivi d'ordine pubblico nonostante l'integrazione europea della Romania.

Teniamo a rilevare la complessità del rapporto tra l'impulsione politica, il legislatore, l'amministrazione nella sua pratica e il giudice dell'amministrazione. In Francia come in Italia, i responsabili politici sono da alcuni anni latori di un discorso che lega la presenza dei Rom/Romeni e la delinquenza. Questo « problema pubblico » ha per effetto di spingere il legislatore ed il potere regolamentare a tentare di adottare una legislazione basata sull'espulsione. Tuttavia, poiché i Rom non sono una categoria giuridica, il processo normativo porterà sulla categoria generale dei « cittadini dell'Unione » e si confronterà, inevitabilmente, con le istanze di controllo europee. Il lavoro di deriva di qualificazione che l'amministrazione potrebbe essere tentata di operare in base al diritto, allo scopo di rendere la norma più efficace da un punto di vista quantitativo, è frenato dal giudice. Si affrontano due nozioni di ordine pubblico: per le amministrazioni prefettoriali e i governi francesi e italiani, l'ordine pubblico in quanto abilitazione permette di prendere le misure utili per allontanare dal territorio dei gruppi come i Rom/Romeni che sono, in quanto gruppo, una minaccia per la collettività, mentre i giudici preferiscono conservare il loro potere di valutazione e di verifica caso per caso, inerente all'ordine pubblico come standard giuridico.

I diritti in vigore in Italia e in Francia permettono di respingere per motivi di disturbo dell'ordine pubblico solo qualche centinaia di persone l'anno, valore decisamente inferiore alla decine di migliaia di Rom/Romeni delinquenti del discorso politico. Tuttavia, questa incapacità non mette mai in discussione la tesi dell'arrivo in massa di criminali

Rom/Romeni. I governi italiani si sono lanciati da 4 anni in un'escalation di modifiche normative, tutte destinate a risolvere il « problema pubblico » senza mai modificare la griglia d'analisi di un pericolo imminente che richiedesse una modifica legislativa urgente. Ritroviamo in questo discorso gli elementi dell'urgenza permanente: un'esplosione prevista che il diritto positivo, troppo complesso, non può impedire ma che sarà attenuata dalle proposte di semplificazioni giuridiche di « buon senso ». Durante l'estate 2010, il governo francese ha ripresentato il suo discorso del 2002 sulla sicurezza legata ai Rom/Romeni; non possiamo dire oggi se il « problema Rom » s'inscriverà, come in Italia, nel discorso politico in modo permanente, al di là delle alternanze e se ciò implicherà una modifica permanente del diritto.

## III.- III. La lotta contro gli immigrati poveri

A partire dalla crisi del 1974, l'ideologia dello Stato sociale che pone la « conservazione » del modello sociale al centro del dibattito politico, è stata alla base della nostra idea della posizione degli immigrati nella società e, tale concezione, ha impregnato il lavoro degli agenti amministrativi che si occupano degli immigrati. Secondo questo modello, i Romeni (poi i Rom/Romeni) hanno una posizione particolarmente svalutata e rappresentano il paradigma dei parassiti sociali: questa visione non può che alterare le pratiche dell'amministrazione nei loro confronti.

Questo modello ideologico incontra e alimenta una legislazione particolare. Da una parte, in Francia, le regole transitorie d'accesso ai mercati del lavoro impediscono, in pratica, l'accesso dei Rom/Romeni che desiderano avere un'attività salariale poco qualificata; in Italia, un tale accesso non rappresenta un problema.

Dall'altra parte, sia in Francia che in Italia, gli adattamenti nazionali della libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea implica l'irregolarità dei migranti poveri. Questa irregolarità permette alle amministrazioni di respingere volontariamente o di forza i Rom/Romeni. In Francia, questo tipo di pratica sarà massiccio perché permette di centrare molto facilmente gli obiettivi fissati dal governo in materia di rinvii definitivi. I Rom/Romeni sono, infatti, un bersaglio facile per la "politica dei rinvii" poiché la loro povertà è visibile e li rende facilmente individuabili.

## IV.- IV. L’azione contro la povertà visibile.

Le baraccopoli e la mendicità attirano l’attenzione dei poteri pubblici. Questa attenzione affonda le sue radici nella storia giuridica della gestione dei poveri in Europa ed è nuovamente alimentata dalle pratiche dei Rom/Romeni percepite dall’opinione come un ritorno della povertà e del declassamento nell’Europa Occidentale. Questo sentimento, profondamente locale, trova una risposta improvvisata a livello locale. Una parte della politica tzigana emersa negli ultimi anni è la nazionalizzazione e la mediatizzazione di queste risposte locali.

Quello che è in gioco - politicamente parlando - è la dimostrazione della buona gestione del territorio e l’esistenza di un potere locale effettivo e questa posta in gioco va di là delle divergenze politiche. Si possono tirare le stesse conclusioni osservando le espulsioni effettuate intorno a Parigi e a Milano dove gli scambi tra lo Stato locale e la collettività territoriale permettono una valida gestione del territorio municipale con un costo politico ridotto ai minimi termini.

L'*Emergenza Nomadi* e la circolare del 5 agosto 2010 furono entrambe, nella loro sequenza politica, dei nonsense poiché hanno dimostrato che l’azione pubblica, tradizionalmente e giuridicamente prerogativa delle municipalità (sia in Francia che in Italia), è passata ad una gestione sul piano nazionale. Questi due atti sono stati entrambi annullati dalle corti supreme amministrative poiché, per passare dal locale al nazionale, avevano dovuto indicare in modo esplicito il nome di quelli che si volevano scacciare (i *nomadi*, i Rom), andando oltre i limiti fissati dalla democrazia. A livello locale, non c’era nessun bisogno di “fare nomi”: tutti sanno di chi si sta parlando.

## Conclusione Generale

Nel corso di questa ricerca, possiamo individuare uno schema dell’interazione tra la norma e i Rom/Romeni. In primo luogo, poniamo i concetti che strutturano l’ideologia di lavoro degli agenti amministrativi (L’ordine pubblico, Lo Stato sociale) che, nel contesto

delle migrazioni dei Rom/Romeni, finisce per ibridarsi con gli Stereotipi sugli Tzigani per creare un sapere amministrativo sui Rom. A livello locale, gli agenti utilizzano la legislazione esistente allo scopo di bloccare le iscrizioni locali dei migranti. Il fondo ideologico de questa volontà di escluzione è l'idea diffusa che i Rom abusano del diritto (abuso di libera circolazione, occupazioni abusive, parasitaggio del sistema sociale, …). I Rom/Romeni utilizzano anche le potenzialità della legge per mettere radici su un territorio. Precisiamo che la legislazione mobilizzata non è, in origine, prevista per i casi particolari dei Rom/Romeni, ma copre le grandi categorie del diritto: la libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, la protezione del diritto di proprietà, la protezione del diritto all'alloggio, l'occupazione del suolo pubblico o la prevenzione dei disordini.

Le interazioni tra le amministrazioni e i Rom/Romeni si realizzano quindi, a livello locale, attraverso una norma che non è specificatamente prevista per questa interazione. La regola viene quindi distorta (a livello della qualifica dei fatti, dell'adeguazione della procedura, …) per rispondere all'obbiettivo prefissato dell'ospitalità o del respingimento. Tuttavia, se il diritto ha una certa plasticità, la sua applicazione è controllata dai giudici che ne fissano i limiti. L'amministrazione fa quindi risalire gerarchicamente e circolare orizzontalmente le potenzialità e i limiti del diritto nel settore della gestione degli tzigani. Queste informazioni costituiscono un insieme di riforme del diritto necessarie ad una maggiore efficacia della repressione. Queste modifiche normative vengono adattate in concomitanza con fatti di cronaca mediatizzati in crisi tzigana come in Italia nel 2007 o in Francia nel 2010. In questo modo, la regola generale viene "tziganizzata" poiché è destinata a risolvere una crisi tzigana. Per esempio, le modifiche del regime della libera circolazione in Italia e in Francia sono state presentate come risposte alla necessità di controllare l'immigrazione dei Rom provenienti dalla Romania. Questo gioco giuridico permette la comparsa di una politica tzigana caratterizzata dalla gestione di gruppi da parte dell'amministrazione di una popolazione.

Un tale processo non deve però far pensare che il cambiamento legislativo abbia per obiettivo di rispondere solo alla necessità di dare delle risorse giuridiche alla repressione locale degli tzigani; al contrario, la repressione degli tzigani permette di giustificare delle modifiche di fondo del sistema come l'attribuzione di competenze tra il sindaco ed il prefetto, la limitazione della circolazione dei poveri o la tutela dello stato sulla proprietà privata.

La tecnica utilizzata per realizzare questo lavoro di tesi comporta due limiti maggiori. Un primo limite consiste nella teorizzazione e generalizzazione a partire da casi particolari: ho cercato di superare questo limite confrontando i miei dati raccolti sul terreno e le decisioni locali con gli attori locali che lavorano in varie regioni d'Italia e di Francia. Il secondo limite è l'incapacità del giurista di percepire nella sua globalità le dimensioni locali del contesto giuridico. Su una questione come lo sgombero dei terreni, possiamo individuare una procedura individuale cui si confronta una famiglia confrontare tale procedura con la legislazione nazionale, ma è difficile collocarla nella politica giurisprudenziale locale, ad esempio nella pretura di Bobigny. In effetti, solo lo studio sistematico delle decisioni di un'istituzione locale (un tribunale, una prefettura) prese in base allo stesso visa giuridico permetterebbe di convalidare la discriminazione (o non) di un gruppo. Purtroppo, tali decisioni sono difficilmente consultabili (un ricercatore non può consultare i dossier in corso alla prefettura). Tuttavia, di là della dimostrazione della discriminazione, un approccio "locale" permetterebbe di capire in un dato luogo (ad esempio il comune della Seine Saint-Denis) quali siano le interazioni giuridiche tra gli attori locali personificati (tal giudice, tal agente in prefettura, tale famiglia Rom) e di individuare quale sia la costruzione locale dell'applicazione del diritto. Nel nostro lavoro abbiamo talvolta sfiorato un approccio di questo tipo ma lo abbiamo volontariamente scartato come metodologia sistematica nell'ambito della tesi pur considerandolo come una pista maggiore di ricerca per l'avvenire.

## Section 4 : Indice in Italiano

**INTRODUZIONE**.....

**CAPITOLO 1 : I ROM ROMENI, FIGURA MODERNA DI UN MITO ANTICO**.....
SEZIONE 1 :LA FABBRICA DEGLI TZIGANI.....
I.- L'invenzione degli tzigani.....
II.-Nascita e radicalizzazione della politica tzigana.....
SEZIONE 2 :L'ETNOGRAFIA MODERNA E LA RICOMPOSIZIONE TZIGANA.....
I.-L'essenzialismo moderno.....
II.-Dalla "tziganologia" all'etnografia.....
SEZIONE 3 : I ROM /ROMENI UNA DELIMITAZIONE RATIONE MATERIAE
I.- *Mâre Roma* : lI Rom / Romeni del'Aministrazione
II.- Quelli de qual non parliamo.

**CAPITOLO 2 :IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DI FRONTE ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA** .....
SEZIONE 1 :LA POSIZIONE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO .....
SEZIONE 2 :METODOLOGIA.....
I.-Uno studio giuridico del lavoro amministrativo .....
II.-L'Amministrazione alle prese con un pubblico identificato .....
III.-Studio comparativo .....

**PARTE 1 :DALL'ESTRANEITÀ ALLA CITTADINANZA EUROPEA** .....

**CAPITOLO 1 :MIGRANTI ROM MA SOPRATTUTTO ROMENI** .....
SEZIONE 1 :LA ROMANIA POST-COMUNISTA: TERRA D'EMIGRAZIONE .....
I.-Dal comunismo all'arte d'arrangiarsi.....
II.-La migrazione verso l'Occidente.....
SEZIONE 2 : LE MIGRAZIONI ROM VERSO L'EUROPA OCCIDENTALE.....
I.-L'immigrazione storica 1864-1930 .....
II.-Una nuova migrazione .....

**CAPITOLO 2 : LA ROMANIA NELL'UNIONE EUROPEA ....: I ROM ROMENI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA?**
SEZIONE 1 :L'INGRESSO DELLA ROMANIA NELL'UNIONE EUROPEA .....
I.-L'adesione della Romania all'Unione Europea .....
II.- Misure transitorie .....
III.- Un ingresso bloccato allo spazio Schengen .....
SEZIONE 2 :DALLA CIRCOLAZIONE DEL LAVORATORE A QUELLA DEL CITTADINO.....
I.- Il beneficiario iniziale: il lavoratore e la sua famiglia .....
II.- La generalizzazione del diritto al soggiorno. .....
III.- Un'unificazione incompleta degli statuti.....
IV.-La direttiva 2004/38.....
**CONCLUSIONE DELLA PARTE 1**.....

**PARTE 2 :LE POLITICHE PREVENTIVE DI SICUREZZA**.....

**CAPITOLO 1 :L'ORDINE PUBBLICO: DEFINIZIONE TEORICA E USO STORICO** .....

SEZIONE 1 : LA DOTTRINA DELL'ORDINE PUBBLICO NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO .....
I.-Una definizione materiale dell'ordine pubblico? .....
II.-L'ordine pubblico, un'abilitazione per prevenire il disordine. .....
III.-L'ordine pubblico e lo standard giuridico .....
SEZIONE 2 :L'ORDINE PUBBLICO: UNA STORIA DELLA REGOLAZIONE GIURIDICA DEGLI STRANIERI.....
I.-Dalla primavera dei popoli alla Grande guerra .....
II.-Il periodo fra le due guerre mondiali.....
III.-*Les Trente glorieuses* .....
IV.-Dal 1975 ai nostri giorni .....

**CAPITOLO 2 :L'ORDINE PUBBLICO E L'ESPULSIONE DEI ROM/ROMENI .....**
SEZIONE 1 :LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA E I MOTIVI D'ORDINE PUBBLICO ....
I.-La riserva generale d'ordine pubblico .....
II.- I motivi d'ordine pubblico nella direttiva 2004/38 .....
SEZIONE 2 :L'ITALIA ALLA RICERCA DELL'ESPULSIONE EFFETTIVA.....
I.- Dalla transposizione tecnica al dibattito politico.....
II.- Le modifiche apportate dal governo Berlusconi alla disciplina del 'allontanamento motivi di sicurezza o di ordine pubblico.....
III.- Il nuovo regime d'espulsione fondato sull'ordine pubblico dopo la legge n° 129 du 2 août 2011
SEZIONE 3 :L'ESPULSIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA FONDATO SU MOTIVI DI ORDINE PUBBLICO IN FRANCIA.....
I.- Una trasposizione non corretta della direttiva 2004/38 .....
II.-Il movimento politico e giuridico dell'estate 2010 .....
SEZIONE 4 : LA QUALIFICA DI MINACCIA DI TURBAMENTO DELL'ORDINE O DELLA SICUREZZA PUBBLICI .....
I.-I rischi nella qualifica da parte di un agente amministrativo .....
II.- Il controllo del giudice sulla valutazione della minaccia di turbamento dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica .....
III.-I vantaggi procedurali delle prefetture francesi .....
**CONCLUSION DELLA PARTE 2. .....**

**PARTE 3 :LA LOTTA CONTRO GLI IMMIGRATI POVERI .....**

**CAPITOLO 1 : L'IMMIGRATO CONFRONTATO ALLO STATO SOCIALE.....**
I.-Lo Stato sociale .....
II.-L'immigrato, un fardello per il sistema sociale, la svolta del de 1974 .....
III.-La difesa dello Stato sociale nei servizi degli stranieri.....

**CAPITOLO 2 :L'ACCESSO AL LAVORO .....**
I.-La ricerca di lavoro.....
II.-Il diritto al soggiorno per il lavoratore .....
III.-Un diritto al soggiorno del lavoratore sottoposto a misure transitorie.....
IV.- Le misure d'espulsione basate sul lavoro illegale.....

**CAPITOLO 3 : ROM/ROMENI, TURISTI SOCIALI .....**
SEZIONE 1 : L'ONERE A CARICO DELL'ASSISTENZA SOCIALE DELLO STATO, UN ELEMENTO CENTRALE DELLA LEGISLAZIONE FRANCESE .....
I.- Prova della durata del soggiorno .....
II.-Il soggiorno di meno di tre mesi e L'onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato .....
III.- L'onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato e il soggiorno di più di tre mesi .....
SEZIONE 2 : LA FINALITÀ: L'ESPULSIONE DAL TERRITORIO.....
I.-Le misure d'espulsione basate sull'assenza di diritto di soggiorno.....

II.-Le partenze volontarie .....
III.-La riconduzione alla frontiera .....
SEZIONE 3 :L'ASSENZA DI RISORSE NEL TRATTAMENTO AMMINISTRATIVO ITALIANO .....
I.-Un soggiorno di meno di tre mesi .....
II.-Un soggiorno di più di tre mesi condizionato da risorse sufficienti .....
III.- L'espulsione .....
**CONCLUSIONE DELLA PARTE 3.** .....

**PARTE 4 : L'AZIONE CONTRO LA POVERTÀ VISIBILE.** .....

**CAPITOLO 1 :LA REPRESSIONE DELLA MENDICITÀ** .....
I.- Una condanna storica della mendicità .....
II.-Il diritto positivo tra depenalizzazione e ritorno parziale della norma penale. .....

**CAPITOLO 2 :LA LOTTA CONTRO LE BARACCOPOLI** .....
SEZIONE 1 :L'EMERGENZA NOMADI E LA POLITICA DEGLI SGOMBERI .....
I.-L'Emergenza nomadi .....
II.-Gli sgomberi a Milano, tra procedura penale e amministrativa. .....
SEZIONE 2 : LO SGOMBERO DEGLI "ACCAMPAMENTI" IN FRANCIA .....
I.-Lo sgombero amministrativo: uno strumento in via di riabilitazione? .....
II.-Il proprietario, un elemento chiave della lotta contro le baraccopoli .....
III.-La circolare del 5 agosto 2010 ed il ruolo della forza pubblica. .....
**CONCLUSIONE DELLA PARTE 4** .....

**CONCLUSIONE GENERALE** .....

# TABLES DES MATIERES

## TOME I : LA GESTION JURIDIQUE DE LA MIGRATION DES ROMS / ROUMAINS


**REMERCIEMENTS** ..... **5**
**RESUME** ..... **6**
**SUM UP** ..... **6**
**PRINCIPALES ABREVIATIONS.** ..... **7**
**SOMMAIRE :** ..... 8

**INTRODUCTION GENERALE** ..... **11**

**CHAPITRE 1 : LES ROMS ROUMAINS, FIGURE MODERNE D'UN MYTHE ANCIEN** ..... **13**
**SECTION 1 : LA FABRIQUE DES TSIGANES** ..... 16
I.- L'invention des Tsiganes ..... 16
II. Naissance et radicalisation de la politique tsigane ..... 20
**SECTION 2 : L'ETHNOGRAPHIE MODERNE FACE A LA RECOMPOSITION TSIGANE** ..... 24
I.- L'essentialisme moderne ..... 24
**A.-** Les stigmates sociaux des Tsiganes ..... 25
**B.-** Les Rroms : un essentialisme stratégique ..... 32
II.- De la tsiganologie à l'ethnographie ..... 35
**SECTION 3 : LES ROMS / ROUMAINS, UNE DELIMITATION DU SUJET RATIONE MATERIAE** ..... 39
I.- *Mâre Roma* : les Roms / Roumains de l'Administration ..... 39
II.- Ce(ux) dont on ne parlera pas. ..... 41
1. Les Roms / Roumains ne sont pas des *gens du Voyage* ..... 41
*2.* Les Roms / Roumains ne sont pas *Nomadi* ..... 46
**CHAPITRE 2 : LE DROIT ADMINISTRATIF FACE A L'ACTION ADMINISTRATIVE** ..... **49**
**SECTION 1 : LA PLACE DU DROIT ADMINISTRATIF** ..... 50
**SECTION 2 : CADRE METHODOLOGIQUE** ..... 55
I.- Une étude juridique du travail administratif ..... 55
II.- L'Administration face à un public identifié ..... 57
III.- Une approche comparatiste ..... 58

**PARTIE 1 : DE L'EXTRANEITE A LA CITOYENNETE EUROPEENNE** ..... **62**

**CHAPITRE 1 : DES MIGRANTS ROMS MAIS SURTOUT ROUMAINS** ..... **64**
**SECTION 1 : LA ROUMANIE POST-COMMUNISTE : TERRE D'EMIGRATION** ..... 65
I.- Du communisme à la débrouille ..... 65
II.- La migration vers l'Ouest ..... 67
**SECTION 2 : LES MIGRATIONS ROMS VERS L'EUROPE DE L'OUEST** ..... 70
I.- L'immigration historique 1864-1930 ..... 70
II.- Une nouvelle migration ..... 72
**A.-** Des voyageurs exclus, retour sur un stéréotype réinventé. ..... 73
1. Les droits de la minorité Rom dans la Constitution roumaine ..... 73
a. Le droit à la représentation Parlementaire ..... 75

b. Les droits linguistiques. ..... 77
2. Pauvres et exclus, une évidence roumaine ..... 79
3. Immigration ou mobilité transnationale ? ..... 80
**B.-** Des demandeurs d'asile aux touristes ..... 83
1. L'asile au noir ..... 83
2. La circulation touristique : un pied dans l'Europe ..... 86
III.- Les prémisses de la renaissance de la politique Tsigane ..... 90
**A.-** La lutte contre les « faux touristes ». ..... 91
1. De la confiscation des passeports ..... 91
2. Les faux touristes et la convention de Schengen ..... 94
**B.-** De l'expulsion collective des Tsiganes ..... 96
a. L'affaire Conka vs Belgique ..... 96
b. L'Italie et l'expulsion collective des Roms / Roumains. ..... 98
c. La France et l'expulsion collective des Roms / Roumains. ..... 99
**C.-** L'action administrative et le droit anti-discrimination. ..... 101
**CHAPITRE 2 : LA ROUMANIE DANS L'UNION EUROPEENNE : LES ROMS / ROUMAINS CITOYENS DE L'UNION EUROPEENNE ? ..... 106**
**SECTION 1 : L'ENTREE DE LA ROUMANIE DANS L'UNION EUROPEENNE** ..... 108
I.- L'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne ..... 108
II.- Mesures Transitoires ..... 109
III.- Une entrée dans l'espace Schengen bloquée ..... 110
**SECTION 2 : DE LA CIRCULATION DU TRAVAILLEUR A CELLE DU CITOYEN : NAISSANCE D'UN STATUT FONDAMENTAL INABOUTI** ..... 112
I.- Le bénéficiaire originel : le travailleur et sa famille ..... 112
II.- La généralisation du droit au séjour. ..... 113
III.- Une unification des statuts inachevée ..... 114
IV.- La directive 2004/38 ..... 115
**A.- Une liberté de circuler dans l'Union Européenne** ..... 115
1. Le droit de sortie ..... 116
2. Le droit d'entrée ..... 116
3. Le séjour d'une durée inférieure à trois mois ..... 116
**B.- Le séjour des ressortissants Roumains et de leur famille** ..... 117
1. Les travailleurs ..... 117
2. Étudiants ..... 118
3. Inactifs ..... 118
4. Les membres de famille d'un ressortissant communautaire ..... 118
**C.-** Le séjour permanent ..... 119
**CONCLUSION DE LA PARTIE 1 ..... 121**

**PARTIE 2 : LES POLITIQUES PREVENTIVES DE SECURITE ..... 122**

**CHAPITRE 1 : L'ORDRE PUBLIC : DEFINITION THEORIQUE ET USAGE HISTORIQUE ..... 123**
**SECTION 1 : LA DOCTRINE D'ORDRE PUBLIC EN DROIT ADMINISTRATIF** ..... 124
I.- Une définition matérielle de l'ordre public ? ..... 124
II.- L'ordre public, une habilitation à prévenir le désordre ..... 127
III.- L'ordre public et le standard juridique ..... 128
**A.-** Le standard juridique ..... 128
**B.-** L'ordre public, standard, mesure de la normalité ..... 129
**SECTION 2 : L'ORDRE PUBLIC : UNE HISTOIRE DE LA REGULATION JURIDIQUE DES ETRANGERS** ..... 131
I.- Du Printemps des peuples à la Grande guerre ..... 131
II.- L'entre-deux guerres ..... 133
III.- Les Trente glorieuses ..... 135
IV.- De 1975 à nos jours ..... 136
**CHAPITRE 2 : L'ORDRE PUBLIC ET L'ELOIGNEMENT DES ROMS / ROUMAINS ..... 140**

**SECTION 1 : LA LIBRE CIRCULATION DES CITOYENS DE L'UNION EUROPEENNE ET LES MOTIFS D'ORDRE PUBLIC** 141
I.- La réserve générale d'ordre public ..... 141
II.- Les motifs d'ordre public dans la directive 2004/38 ..... 143
**A.-** Le trouble à l'ordre public, une menace personnelle, réelle et grave ..... 143
Un comportement personnel ..... 144
Une menace suffisamment grave ..... 144
Une menace réelle ..... 144
**B.-** Les protections contre l'éloignement fondées sur l'ordre public en droit communautaire 145
1. Les garanties de proportionnalité de la mesure et les personnes protégées ..... 145
2. Les garanties procédurales ..... 145
**SECTION 2 : L'ITALIE A LA RECHERCHE DE L'ELOIGNEMENT EFFECTIF** ..... 147
I.- De la transposition technique au débat politique ..... 147
**A.-** L'ordre public dans le décret législatif 30/2007, une transposition technique ..... 147
**B.-** La sécurité : une majorité introuvable ..... 149
**C.-** La cristallisation du débat : l'assassinat de Giovana Reggiani ..... 155
II.- Les modifications apportées par le gouvernement Berlusconi à l'éloignement pour raisons de sécurité ou d'ordre publics. ..... 161
III.- Le nouveau régime d'éloignement fondé sur l'ordre public après la loi n° 129 du 2 août 2011. 167
**A.-** Des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, de sécurité de l'État et des motifs impérieux de sécurité publique ..... 167
**B.-** Adoption et exécution de la mesure d'éloignement ..... 170
1. Adoption de la mesure ..... 170
2. Légalité externe de la mesure ..... 171
3. L'exécution de la mesure ..... 171
**C.-** Interdiction d'entrée sur le territoire ..... 172
**SECTION 3 :** L'ELOIGNEMENT DES CITOYENS DE L'UNION FONDE SUR DES MOTIFS D'ORDRE PUBLIC EN FRANCE 174
I.- Une transposition incorrecte de la directive 2004/38 ..... 174
II.- Le mouvement politique et juridique de l'été 2010 ..... 176
**A.-** La mise en place d'une communication de crise « anti-rom » ..... 177
**B.-** La réaction des institutions européennes ..... 186
1. La faillite de l'ordre juridictionnel comme garant de la directive 2004/38 ..... 186
2. La procédure en manquement initiée par la Commission européenne ..... 188
**C.-** Les propositions législatives ..... 191
**SECTION 4 : LA QUALIFICATION DE MENACE DE TROUBLE A L'ORDRE OU A LA SECURITE PUBLICS** ..... 195
I.- L'aléa dans la qualification par un agent administratif ..... 195
II.- Le contrôle du juge de l'appréciation de la menace de trouble à l'ordre public ou la sécurité publique ..... 196
**A.-** Le contrôle du juge ..... 196
Éléments de preuves ..... 196
**B.-** L'appréciation du comportement ..... 198
Gravité du comportement ..... 198
Un comportement personnel ..... 201
III.- Les gains procéduraux des préfectures françaises ..... 203
**CONCLUSION DE LA PARTIE 2.** ..... **206**

**PARTIE 3 : LA LUTTE CONTRE DES IMMIGRES PAUVRES** ..... **209**

**CHAPITRE 1 : L'IMMIGRE FACE A L'ÉTAT SOCIAL** ..... **210**
I.- L'État social ..... 210
II.- L'immigré charge pour le système social, le tournant de 1974 ..... 211
III.- La préservation de l 'État Social dans les services des étrangers ..... 213

**CHAPITRE 2 : L'ACCES AU TRAVAIL** ..... **216**
I.- La recherche d'emploi ..... 216
II.- Le droit au séjour du travailleur ..... 217
Les travailleurs non salariés ..... 218
Les prestataires de services ..... 218
Les salariés ..... 218
Les jeunes professionnels ..... 219
III.- Un droit au séjour du travailleur soumis à des mesures transitoires ..... 219
**A.-** Un marché de l'emploi partiellement ouvert ..... 219
1. Des mesures transitoires sur le marché de l'emploi français ..... 220
2. Une procédure redhibitoire pour les employeurs français ..... 221
a. L'autorisation de travail ..... 222
b. La taxe OFII ..... 224
c. Le titre de séjour ..... 225
3. Les mesures transitoires italiennes libérales ..... 226
**B.-** Les activités professionnelles non-salariées en France ..... 227
IV.- Les mesures d'éloignement fondées sur le travail illégal ..... 230
**CHAPITRE 3 : ROMS / ROUMAINS, TOURISTES SOCIAUX** ..... **232**
**SECTION 1 : LA CHARGE DERAISONNABLE UN ELEMENT CENTRAL DE LA LEGISLATION FRANÇAISE** ..... 232
I.- Preuve de la durée du séjour ..... 232
II.- Le séjour de moins de trois mois et la charge déraisonnable ..... 233
III.- La charge déraisonnable et le séjour de plus de trois mois ..... 235
**A.-** Les ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ..... 235
1. La provenance des ressources ..... 236
2. Des ressources suffisantes ..... 236
3. Des ressources pour ne pas devenir une charge ..... 237
**B.-** L'assurance maladie ..... 238
**C.-** Des prestations sociales exceptant les pauvres ..... 238
1. Les prestations de la Caisse d'Allocations Familiales ..... 239
2. La couverture maladie ..... 240
**SECTION 2 : LA FINALITE : L'ELOIGNEMENT DU TERRITOIRE** ..... 242
I.- Les mesures d'éloignement fondées sur l'absence de droit au séjour ..... 243
**A.-** Le court séjour : une absence de mesure d'éloignement, comblée par une nouvelle législation ..... 243
1. Une absence de mesure d'éloignement avant la réforme de 2011 ..... 243
2. L'introduction dans la législation de l'éloignement dans les trois premiers mois de séjour ..... 245
**B.-** L'éloignement fondé sur l'absence de droit au séjour de plus de trois mois ..... 245
1. Une absence de droit au séjour se caractérisant par les conditions de ressources ..... 246
2. Procédure ..... 246
3. Obligation de motivation ..... 247
**C.-** L'abus de Droit ..... 248
II.- Les départs volontaires ..... 249
**A.-** L'aide au retour humanitaire ..... 250
**B.-** Une somme de reconduites individuelles ? ..... 253
**C.-** L' outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour ..... 255
III.- Les reconduites à la frontière ..... 258
**SECTION 3 : L'ABSENCE DE RESSOURCES DANS LE TRAITEMENT ADMINISTRATIF ITALIEN** ..... 260
I.- Un séjour de moins de trois mois ..... 260
II.- Un séjour de plus de trois mois conditionné par des ressources suffisantes ..... 260
**A.-** L'inscription au registre *anagrafica* ..... 261
**B.-** Des ressources suffisantes ..... 265
**C.-** Une assurance sociale ..... 267

III.- L'éloignement ..... 269
**CONCLUSION DE LA PARTIE 3** ..... **273**

**PARTIE 4 : L'ACTION REPRESSIVE CONTRE LA PAUVRETE VISIBLE** ..... **274**

**CHAPITRE 1 : LA REPRESSION DE LA MENDICITE** ..... **275**
I.- Une condamnation historique de la mendicité ..... 275
II.- Le droit positif entre dépénalisation et retour partiel de la norme pénale. ..... 281
**A.-** La courbe descendante ..... 281
**B.-** Le renouveau municipal des mendicités ..... 284
1. Des arrêtés municipaux encadrés par le juge du contentieux. ..... 285
2. Les ordonnances du *sindaco, entre créativité et légalité* ..... 289
a. Les ordonnances florentines anti-laveurs de pare-brise ..... 289
b. La réforme de 2008 : vers un maire shérif ? ..... 292
c. Le *halte au feu* de la Cour constitutionnelle : la décision n 115/2011 du 4 avril 2011 ..... 295
3. Le contenu substantiel des décisions communales anti-mendicité ..... 300
**C.-** La repénalisation des activités de mendicité ..... 303
1. Le retour de la mendicité dans le débat pénal français. ..... 303
a. La demande de fonds sous contrainte ..... 305
b. L'exploitation de la mendicité ..... 306
c. La mendicité accompagnée d'enfant en bas-age ..... 310
2. Entre traite des êtres humains et mendicité des mineurs ..... 313
a. De l'esclavage à la traite ..... 313
b. La mendicité des mineurs ..... 317
**CHAPITRE 2 : LA LUTTE CONTRE LES BIDONVILLES** ..... **319**
**SECTION 1 : *L'EMERGENZA NOMADI* ET LA POLITIQUE DES *SGOMBERI*** ..... 321
I.- L' Emergenza nomadi ..... 322
**A.-** La déclaration de l'état d'urgence. ..... 322
**B.-** Les ordonnances *Emergenza nomadi.* ..... 324
**C.-** L'annulation de *l'Emergenza Nomadi* ..... 327
1. Le rejet des recours fondés sur une violation de la discrimination raciale. ..... 328
2. La décision du *Tribunale aministrativo regionale Lazio* du 24 Juin 2009 ..... 329
3. La décision du Conseil d'Etat du 16 novembre 2011. ..... 330
II.- Les évacuations à Milan, entre procédure pénale et administrative. ..... 333
**A.-** L'évacuation fondée sur une procédure pénale ..... 334
**B.-** L'évacuation comme décision administrative. ..... 335
**C.-** L'exécution ..... 337
**SECTION 2 : L' EVACUATION DES « CAMPEMENTS » EN FRANCE** ..... 339
I.- L'évacuation administrative : un instrument en voie de réhabilitation ? ..... 339
**A.-** Les mesures d'évacuation prises sur le fondement du pouvoir de police du maire ..... 339
1. Le pouvoir de police général et l'évacuation ..... 339
2. L'arrêté de péril ou le péril des squats ..... 342
**B.-** L'absence de compétence préfectorale générale d'édicter une mesure administrative d'évacuation ..... 342
1. L'absence de pouvoir de police administrative générale ..... 342
2. Un pouvoir exceptionnel de substitution aux pouvoirs du maire ..... 345
3. L'évacuation des gens du voyage et les Roms/roumains ..... 346
II.- Le propriétaire, un acteur clé de la lutte contre les bidonvilles ..... 350
**A.-** Le bidonville face à la domanialité publique ..... 350
1. Le choix du lieu de vie ..... 350
2. La saisine du juge administratif. ..... 351
3. La saisine du juge des référés ..... 353
**B.-** Le bidonville face à la propriété privée ..... 354
1. L'expulsion dans les 48 premières heures ..... 354

2. L'expulsion ordonnée par le juge judiciaire. ..... 354
III.- La circulaire du 5 Août 2010 et le concours de la force publique. ..... 357
**A.-** Une circulaire du 5 août 2010, ouvertement discriminatoire ..... 358
**B.-** Une circulaire abrogée ..... 359
**C.-** Une circulaire annulée ..... 360
**CONCLUSION DE LA PARTIE 4** ..... **363**

**CONCLUSION GENERALE** ..... **364**

# Tome II : Annexes, bibliographie, riassunto in italiano et table des matières

**SECTION 1 : ANNEXES** ..... 4
Annexe 1 : PIB Roumain entre 2002 et 2010 ..... 5
Annexe 2 : Oqtf du 21 avril 2011 de la prefecture de Seine-Saint-Denis. ..... 6
Annexe 3 : OQTF du 6 décembre 2011 de la préfecture de Seine-Saint-Denis ..... 7
Annexe 4 : OQTF du 6 septembre 2011 de la préfecture du Rhône ..... 8
Annexe 5 : Arrêté du préfet de Police de Paris du 13 septembre 2011 ..... 11
Annexe 6 : OQTF 27 mars 2012 de la prefecture de Police de Paris ..... 13
Annexe 7 : Nombre mensuel d'ordonnances adoptées par les maires sur la base de l'article 54 alinéa 4 du TU Enti Locali. ..... 14
Annexe 8 : Liste des évacuations entre le 1er septembre 2010 et le 1er mai 2011 établi par Stefano Pasta et Greta Perisico sur http://www.storiemigranti.org/spip.php?rubrique113 ..... 15
Annexe 9 : Ordonnances d'évacuation du terrain de San-Dionigi (Milan) et pièces annexes ..... 24
Annexe 10 : Pièces du mémoire en défense procédure Hanul et pièces du mémoire en défense procédure rue de stalingrad ..... 35
Annexe 11 : Arrêté du 24 août 2011 du maire de Bondy ..... 42
Annexe 12 : Arrêté de péril adopté par la mairie de Saint-Brice-sous-Forêt du 05 septembre 2011 ..... 47
Annexe 13 : Arrêté de la Préfecture de Seine-Saint-Denis du 18 mars 2011 ..... 50
Annexe 14 : Courrier du directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne en date du 16 août 2010 ..... 52
Annexe 15 : Liste des terrains evacués en France au cours de l'année 2011 établie par Philippe Goosens pour Imediat ..... 55
**SECTION 2 : BIBLIOGRAPHIE** ..... 60
I.- Ouvrages ..... 60
II.- Thèse et mémoires ..... 63
III.- Numéros spéciaux de revues ..... 64
IV.- Articles scientifiques ..... 64
V.- Chapitres d'ouvrages collectifs ..... 73
VI.- Colloques, séminaire et cours ..... 76
VII.- Articles de presse ..... 77
VIII.- Travaux parlementaires ..... 82
IX.- Rapports institutionnels et associatifs ..... 84
X.- Actes européens et internationaux ..... 86

XI.- Actes réglementaires et législatifs italiens ..... 88
XII.- Actes réglementaires et législatifs français ..... 90
XIII.- Actes réglementaires et législatifs roumains..... 92
XIV.- Décisions de la cour de justice des communautés européennes et de la cour européenne des droits de l'Homme ..... 92
XV.- Décisions juridiques françaises..... 93
XVI.- Décisions juridiques italiennes..... 96
**SECTION 3 : SINTESI SOSTANZIALE IN ITALIANO**..... 98
I.- I. Dall'estraneità alla cittadinanza europea ..... 99
II.- II. Le politiche preventive di sicurezza ..... 100
III.- III. La lotta contro gli immigrati poveri..... 102
IV.- IV. L'azione contro la povertà visibile..... 103
Conclusione Generale..... 103
**SECTION 4 : INDICE IN ITALIANO** ..... 106