



## L'UNION EUROPÉENNE ET LA SITUATION DES ROMS

### I - La diversité de la notion de Rom

La notion de Rom est utilisée pour désigner des réalités diverses. En France, on parle traditionnellement des « gens du voyage », c'est-à-dire de familles qui ne sont pas sédentaires. Ces populations sont établies en France depuis très longtemps et sont, dans leur très grande majorité, de nationalité française. Elles sont soumises à un statut administratif spécifique prévu par la loi du 3 janvier 1969, notamment l'obligation d'être en possession d'un titre de circulation. Elles bénéficient du dispositif d'accueil qui a été prévu par la loi du 5 juillet 2000.

On désigne par ailleurs sous le terme de « Roms » des ressortissants de pays d'Europe de l'est, en majorité de Roumanie et de Bulgarie. Or selon que les personnes concernées sont de nationalité française,

citoyens de l'Union européenne ou ressortissants d'un pays tiers, leur statut juridique leur ouvre des droits différents. Au regard du droit communautaire, c'est la possession de la nationalité d'un État membre de l'Union européenne qui ouvre le droit à la libre circulation et au séjour dans un autre État membre.

Cependant, le Conseil de l'Europe a choisi de regrouper dans une même définition « *les Roms, les Sintés, les Kalés, les Gens du voyage et les groupes de populations apparentés en Europe* » afin « *d'englober la grande diversité des groupes concernés* ». Il évalue la population concernée à plus de 10 millions de personnes dans toute l'Europe.

### II - L'application des règles communautaires relatives à la libre circulation et au séjour

Les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne bénéficient de la liberté de circulation et du droit au séjour reconnus par les traités à tous les citoyens de l'Union dans les conditions prévues par la directive du 29 avril 2004. Pour les séjours de moins de trois mois, le droit de libre circulation et de séjour leur est ouvert sans autre condition ou formalité que la détention d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport en cours

de validité mais sous la réserve du respect de l'ordre public. Ce droit n'est cependant maintenu au-delà de trois mois que s'il ne constitue pas « *une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil* ». Pour les séjours de plus de trois mois, le droit à la libre circulation et au séjour comporte ainsi deux limites : le droit au séjour peut cesser si le comportement de la personne concernée constitue une menace

pour l'ordre public ; il ne peut être maintenu si, n'exerçant aucune activité professionnelle, la personne ne dispose pas « *de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie* ».



Source : Commission européenne

Les Roms qui sont ressortissants roumains ou bulgares bénéficient donc, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, date d'adhésion de leur pays à l'Union européenne, de la liberté de circulation et du droit de séjourner dans un autre État membre sous réserve, comme les autres ressortissants communautaires, de posséder des ressources suffisantes et une couverture sociale s'ils souhaitent prolonger leur séjour au-delà de trois mois.

Des restrictions concernant l'accès à l'emploi peuvent être appliquées aux travailleurs issus des États membres ayant récemment adhéré à l'Union européenne, durant une période transitoire de sept ans maximum après l'adhésion. Jusqu'au 31 décembre 2013, les ressortissants roumains et bulgares restent ainsi soumis à des restrictions pour la liberté d'installation reconnue aux travailleurs salariés communautaires. En France, ils doivent solliciter une autorisation de travail qui peut leur être refusée en raison de la situation de l'emploi. La France a toutefois ouvert l'accès sans opposition de la situation de l'emploi à une liste de 291 métiers connaissant des difficultés de recrutement.

*Lors de la réunion du Conseil des 7 et 8 mars 2013, le ministre allemand de l'Intérieur Hans-Peter Friedrich a évoqué la possibilité de rendre plus strictes les règles relatives à la liberté de circulation. À cette occasion, la commissaire aux Affaires intérieures, Cécilia Malmström a déclaré que la directive européenne sur la liberté de circulation ne serait pas modifiée, parce que les traités sont très clairs et qu'il s'agit du droit des citoyens européens de voyager librement en Europe.*

### **III – Les conditions de l'éloignement du territoire d'un État membre**

Les décisions d'éloignement doivent être prises après un examen particulier de chaque situation individuelle, dans le respect du principe de proportionnalité et sous le contrôle du juge. L'article 19 §1 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne prohibe les « *expulsions collectives d'étrangers* », comme le fait l'article 4 du protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, il faut entendre par expulsion collective « *toute mesure 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. Cela ne signifie pas pour autant que là où cette dernière condition est remplie, les circonstances entourant la mise en œuvre de décisions d'expulsion ne jouent plus aucun rôle dans l'appréciation du respect de l'article 4 du Protocole n° 4* » (arrêt Conka c. Belgique du 5 février 2002).

## IV – L'entrée de la Bulgarie et la Roumanie dans l'espace Schengen

Créé en 1985 à l'initiative de l'Allemagne, de la Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la France, l'espace Schengen est un espace sans contrôle aux frontières internes et avec un contrôle renforcé aux frontières extérieures, avec des règles uniformes pour le franchissement de celles-ci. Depuis 1999 et l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, cet espace est régi par des procédures de décision communautaires.

Pour pouvoir appartenir à l'espace Schengen, chaque État doit se préparer dans cinq domaines : les frontières extérieures – aériennes, maritimes et terrestres-, les visas, la coopération policière, la protection des données personnelles, le système d'information Schengen. Les progrès observés dans ces 5 domaines sont ensuite évalués par un questionnaire et des visites des experts de l'Union dans les institutions et les secteurs sélectionnés.

La Bulgarie et la Roumanie sont aujourd'hui dans cette phase d'évaluation préalable à leur entrée dans l'espace Schengen. Leur acte d'adhésion à l'Union européenne subordonne leur intégration définitive à une décision du Conseil, ce dernier statuant alors à l'unanimité de ses membres comme le prévoit le

protocole n° 19 annexé au traité de Lisbonne. Si leur participation à l'espace Schengen a été approuvée par le Parlement européen en juin 2011 sur la base d'un rapport qui attestait de la préparation effective des deux pays quant à l'acquis Schengen, elle a été rejetée par le Conseil en septembre 2011, des réserves demeurant notamment quant aux mesures prises en matière de lutte contre la criminalité et la corruption.

Lors du conseil des ministres de l'intérieur et de la justice du 7 et 8 mars 2013, l'éventuelle décision d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'espace Schengen a fait l'objet d'un nouveau report à la fin de l'année 2013. Il est à noter que l'entrée éventuelle de la Bulgarie et la Roumanie est une question totalement distincte de la libre circulation des Roms, qui est une réalité acquise depuis plus de six ans. L'entrée de ces deux pays aurait seulement pour effet de déplacer les frontières extérieures de l'espace Schengen et de supprimer les contrôles aux frontières entre la Bulgarie, la Roumanie et les autres pays de l'espace Schengen. Les conditions de circulation des populations Roms resteraient les mêmes.

## V – L'intégration des Roms

Depuis 2007, l'UE a impulsé le développement d'une action dédiée à l'intégration économique et sociale des Roms, en particulier dans les domaines d'accès à l'éducation, à l'emploi, aux services de santé ou au logement. En 2008 à Bruxelles et 2010 à Cordoue, la Commission européenne a organisé des « Sommets Roms » réunissant les représentants des institutions de l'UE, des États membres et des organisations de la société civile. En avril 2011, la Commission européenne a adopté un « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms ». Certes le principe de non-discrimination fondée sur la race ou

l'origine ethnique s'applique déjà aux Roms ressortissants de l'Union européenne en matière d'éducation, d'emploi, de santé et de logement, mais les États membres sont aussi incités à « *concevoir et adopter une approche intégrée et durable permettant une synergie des efforts déployés dans différents domaines, dont l'éducation, l'emploi, la santé et le logement* ».

Les stratégies nationales adoptées en réponse ont à leur tour été évaluées en mai 2012 par la Commission qui a, dans ses conclusions, encouragé les États membres à utiliser les fonds de l'UE en vue de compléter leurs propres actions. Il s'agit notamment du Fonds

social européen (FSE) qui encourage l'amélioration des conditions de vie et d'emploi des Roms en investissant dans l'éducation et la formation, du Programme PROGRESS qui finance des activités de sensibilisation contre la discrimination envers les Roms et du Fond européen de développement régional (FEDER).

*Communication de la Commission  
du 21 mai 2012 (extrait)*

*« C'est aux États membres que reviennent en premier lieu la responsabilité et la compétence d'améliorer le sort de leurs populations marginalisées, et c'est donc à eux qu'il incombe d'abord et avant tout de prendre des mesures de soutien en faveur des Roms. Pour les y aider, l'UE a mis à leur disposition un large éventail de moyens d'actions et d'instruments juridiques et financiers. Bien que les particularités nationales, les besoins et les solutions requises varient considérablement d'un point à l'autre de l'Europe, les valeurs mutuelles que sont la liberté de circulation et les droits fondamentaux, ainsi que les objectifs communs de stabilité politique, de prospérité économique, de cohésion sociale et de solidarité entre les États membres plaident en faveur d'une action au niveau européen en ce qui concerne les politiques d'intégration des Roms(...) L'utilisation des fonds de l'UE (et en particulier des Fonds structurels) pourrait constituer un puissant vecteur pour améliorer la situation socio-économique des catégories défavorisées de la population comme celle des Roms; or, si l'enveloppe destinée à soutenir les efforts des États membres dans le domaine de l'inclusion sociale pour la période 2007-2013 s'élève à 26,5 milliards d'EUR, la part de celle-ci profitant aux communautés roms défavorisées est insuffisante. »*



©AFP

Pour en savoir plus :

- Document de la Commission européenne « L'Union européenne et les Roms » [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_fr.htm)
- Rapport d'information de M. Billout pour la commission des affaires européennes n°199 du 6 décembre 2012 « [L'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses États membres](#) ».