

La migration des Roms au sein de l'Union européenne – Une minorité ethnique est devenue la « patate chaude » de la politique européenne

Manuela Kropp

Chercheuse associée à Cornelia Ernst, membre du Parlement européen

Anna Striethorst

Chercheuse associée au bureau de Bruxelles de la Fondation Rosa Luxemburg

La France renvoie les Roms en Roumanie. Les Roms s'exilent « volontairement » en Macédoine. Les Roms tchèques demandent l'asile au Canada... Régulièrement, les gros titres de l'actualité de ces dernières années ont incité le public à jeter un regard sur la migration des Roms en Europe. Les débats qui en résultent sont fortement orientés vers l'examen du statut légal de ces migrants. Ainsi, l'expulsion de France de Roms bulgares et roumains en 2010 a déclenché un débat européen sur le bien-fondé de la législation de l'UE en matière de libre circulation. Quant aux Roms de Macédoine et de Serbie qui, depuis la libéralisation des visas en 2010, ont émigré vers des pays membres de l'Union européenne, ils sont devenus l'objet d'un débat sur « l'application abusive » du droit d'asile. En réaction à ces migrations, des débats très vifs se déroulent à Bruxelles sur le contrôle de l'appartenance ethnique des personnes (*Ethnic Profiling*) aux frontières extérieures de l'UE et sur une réintroduction temporaire de l'obligation de visas pour la Macédoine et la Serbie (ESI, 2011).

En Allemagne, la campagne des associations des Droits de l'homme « Tous doivent rester » a pour thème la situation des Roms du Kosovo qui se sont réfugiés dans le pays dans les années 1990, mais n'y ont jamais obtenu d'autorisations officielles de séjour illimité. Depuis la signature d'un « Accord sur le Retour » entre l'Allemagne et le Kosovo en 2009, ils vivent sous la menace imminente d'une expulsion. (Kropp/Striethorst, 2010). L'attention du public a été moins alertée sur la migration de Roms tchèques et hongrois vers le Canada.

Après de nombreuses demandes d'asile faites par des Roms, une controverse diplomatique a eu lieu entre le Canada et l'Union européenne au cours de l'été 2009 lorsque le Canada a introduit, unilatéralement, l'obligation de visa pour tous les voyageurs en provenance de la République Tchèque (Toth, 2010).

Il serait utile et nécessaire que toutes ces diverses facettes de la migration des Roms fassent l'objet d'études comparatives, parce que leurs causes sont communes. Les Roms franchissent des frontières pour échapper à des expériences similaires de pauvreté, de discrimination et d'hostilité ouverte à leur égard. De plus, la rhétorique des gouvernements et des médias les présente comme un groupe homogène et les politiques, explicitement dirigées contre les Roms, ne font aucune distinction entre leurs nationalités respectives. La différenciation faite habituellement entre origine et statut légal trouble aisément le regard sur ces critères involontairement communs. Bien que la présente contribution se limite à la migration des Roms à l'intérieur de l'UE, il a été indispensable d'y inclure, en toute conscience, la réflexion sur la migration de Roms venant de pays voisins de l'Union, dans le débat traitant des approches de solutions politiques.

Du fait de leurs migrations, la situation des Roms est devenue un sujet de discussion pour la plupart des États membres de l'Union européenne. Mais les agissements des divers gouvernements sont en contradiction flagrante avec les valeurs proclamées par l'Union : liberté, égalité et respect des droits de l'homme. Dans leurs pays d'origine les Roms sont marginalisés, discriminés et vivent dans un état d'extrême pauvreté et de ségrégation permanente. Quant aux pays de destination, ils n'ont pas la volonté politique de protéger les droits des migrants et de les intégrer dans leur société. La question du comportement de l'UE envers les politiques pratiquées par ses États membres devient donc le test de vérité pour l'Union européenne : est-elle vraiment un « espace de sécurité, de liberté et de droit » ?

La présente contribution se fonde sur la question de savoir ce qui a déclenché la migration à l'intérieur de l'UE et sur quel terrain politique et juridique elle se déploie aujourd'hui. Dans la controverse sur la politique des pays destinataires ouest-européens, c'est notamment « l'Affaire des Roms » française qui sera examinée en détail. Le point central de la présente contribution est la politique pratiquée à l'égard des Roms par l'Union européenne, à savoir : quels sont les objectifs recherchés par l'UE concernant la migration des Roms ? Que devrait-elle faire pour imposer aux États membres qu'ils respectent les droits des Roms à la citoyenneté de l'UE ?

Les raisons cachées de la migration des Roms

Tout d'abord, en considération du droit européen sur la libre circulation, on peut se demander si la notion, plutôt positive, de *mobilité* n'est pas celle qui

s'applique le mieux à la migration des Roms à l'intérieur de l'UE. Ne font-ils pas tout simplement partie de ces millions d'Européens qui se rendent temporairement dans un autre pays de l'UE pour y chercher du travail ? Toutefois, de nombreux Roms exercent leur droit à la libre circulation « dans le contexte de motifs d'importance vitale » : (FRA, 2009, p. 21). Dans un assez grand nombre de cas, ce sont des familles entières qui prennent la route : parfois leur seule motivation est le vague espoir de pouvoir envoyer 40 ou 50 euros par mois à ceux restés au pays (*Idem.*, p. 31). (C'est la raison pour laquelle, en toute connaissance de cause, on parlera ici de migration, car la notion de mobilité présuppose une liberté de choix que la plupart des Roms n'ont guère, compte tenu de l'absence de perspectives).

Les dix millions de Roms de l'UE vivent majoritairement dans des pays d'Europe Centrale et Orientale, en Bulgarie, Roumanie, Slovaquie et Hongrie. Par ailleurs, les Roms constituent aussi, traditionnellement, une partie relativement importante de la population en Espagne et en France.

Ces derniers pays, ainsi que l'Italie, sont les destinations principales des migrants d'Europe Centrale et de l'Est car ils espèrent y trouver une proximité culturelle et linguistique et le soutien d'autres Roms autochtones ou émigrés précédemment. La migration vers la Grande-Bretagne a eu pour effet d'y générer, pour la première fois, la présence d'une population Rom en quantité appréciable. Quelques pays d'Europe Centrale sont simultanément des pays d'émigration et d'immigration de Roms ¹.

Les origines de la migration des Roms remontent aux années 1990

Après l'effondrement du socialisme d'État, de nombreux Roms, souvent peu qualifiés, ont perdu leur travail et leur revenu dans leurs niches traditionnelles. Ils ont été plongés dans une extrême pauvreté et sont devenus les « plus grands perdants de la transition » vers le capitalisme (citation de Soros/Wolfensohn, d'après Sigona/Nidhi, 2009, p. 3). Alors qu'en 1985 le taux de chômage chez les Roms de sexe masculin était approximativement égal à celui de la moyenne de la population, aujourd'hui il atteint un niveau d'au moins 70 %. Parallèlement à l'appauvrissement des Roms, certaines luttes sociales en faveur d'une redistribution et d'une nouvelle définition de l'État et de la nation ont eu pour effet de réanimer un sentiment d'hostilité à l'égard des Roms dans les pays d'Europe Centrale et de l'Est (Sigona, 2011, p. 3). (Cela a eu pour conséquence, au cours des deux dernières décennies, la répétition d'attaques incendiaires et autres actions violentes perpétrées contre les Roms) ².

Ces menaces et l'absence de perspectives économiques ont eu pour effet que, dès les années 1990, de nombreux Roms ont émigré vers les pays d'Europe de l'Ouest et le Canada. Les demandes d'asile présentées avaient alors

pour motif, en règle générale, la peur de subir des agressions racistes. Les médias ont traité ce thème pour la première fois en 1997, lorsque des milliers de Roms tchèques ont émigré vers le Canada pour y demander l'asile. En 2001, plusieurs familles Roms, originaires du village hongrois de Zamoly, ont obtenu l'asile en France.

Au cours de ces années, la position de l'UE et de ses États membres estimant que la migration des Roms avait surtout des causes économiques, justifiait une politique d'accueil extrêmement restrictive. Parmi les mesures des États membres pour réduire le nombre des demandes d'asile, il y avait, entre autres, les opérations *prescreening* effectuées à l'aéroport de Prague qui ont servi, à la demande de la Grande-Bretagne, à repérer et refouler de très nombreux demandeurs d'asile potentiels (Guglielmo/Waters, 2005, p. 773).

Dans le même temps, la crainte des États membres de l'UE d'une amplification des migrations devenait un facteur déterminant dans les négociations de 2004 sur l'élargissement de l'UE vers l'Est. Il semblait alors opportun de renforcer la position économique et juridique des Roms dans les nouveaux pays membres. Pendant les négociations sur l'élargissement, les organisations de Roms ont même pensé qu'il y avait une chance que les droits des minorités soient mis à l'ordre du jour politique, non seulement dans les nouveaux pays mais aussi dans l'UE dans son ensemble. Leur déclaration commune de 2003 a violemment stigmatisé la discrimination des Roms et réclamé des mesures spéciales pour leur intégration sociale et leur participation politique (*Idem.*, p. 775).

Jusqu'à quel point les conditions de vie des Roms ont été effectivement améliorées par l'attention accrue qui leur a été portée pendant les négociations d'entrée reste sujet à controverse. En tous les cas, leur statut a été brutalement modifié par l'élargissement de l'UE : « L'élargissement a eu pour effet qu'une Union, dont les membres avaient auparavant fait des efforts colossaux pour limiter la migration des Roms, a admis en une seule journée plus d'un million de Roms – à savoir des êtres humains qui, de ce fait, devenaient citoyens de l'Union et membres de sa plus importante minorité » (*Idem.*, p. 777).

Depuis lors, les Roms, comme tous les autres citoyens de l'UE, possèdent la citoyenneté de l'Union, conformément à l'article 20 de la Constitution de l'UE. Parmi les droits dont ils bénéficient par l'effet de cette citoyenneté figurent, notamment, l'interdiction de discrimination selon l'article 18 et le droit à la libre circulation selon les articles 21 et 45 de la Charte des droits fondamentaux. En vertu de ce qui précède, tous les citoyens de l'UE et les membres de leurs familles ont le droit de circuler et de séjourner librement à l'intérieur du territoire de l'UE. En 2004, les institutions européennes ont donné une forme concrète à ce droit en adoptant le texte appelé « Directive de libre circulation 2004 ».

Le refoulement remplace l'intégration - La politique des pays destinataires

Au cours de leur migration au sein de l'Europe, les Roms font des expériences extrêmement variables. Ainsi, certains connaissent une amélioration notable de leur situation économique et sont moins confrontés au racisme quotidien que dans leurs pays d'origine. En particulier, la possibilité d'accéder au marché du travail des pays d'accueil constitue une expérience nettement positive : lorsque des Roms peuvent obtenir un mode d'occupation dans le secteur formel, l'accès à d'autres services – par exemple celui du logement – devient plus facile pour eux (FRA, 2009, p. 7). Mais d'autres doivent constater, après leur arrivée, que leurs attentes ont été trop optimistes. Ils ne trouvent pas de travail, ont des problèmes pour s'orienter dans le labyrinthe administratif et il n'est pas rare du tout que, au bout de leur périple, ils se trouvent dans une situation encore plus désespérée que celle qui les a incités à quitter leur pays (*Idem.*, p. 41 et suivantes).

Dans de nombreux pays membres, lors de leur déclaration de domicile, les barrières bureaucratiques les empêchent d'accéder aux prestations sociales, à la scolarisation des jeunes et aux services publics. Il se produit un effet de domino au détriment des intéressés qui sont empêchés de bénéficier de leurs droits fondamentaux, politiques, économiques et sociaux (*Idem.*, p. 8 et suivantes). En de nombreux endroits, la directive sur la libre circulation est appliquée de manière erronée par les autorités nationales, car celles-ci manquent de connaissances, de pratiques appropriées et d'expériences pour traiter les membres d'une minorité ethnique originaire d'un autre pays³.

Mais jusqu'à présent, les campagnes d'informations et les cycles de formation s'effectuaient presque exclusivement au niveau de la société civile (par exemple : European Dialogue, 2009). Le comportement des administrations dépend aussi des décisions politiques, et celles-ci sont souvent défavorables aux Roms. Les décisionnaires nationaux et locaux ont en commun le fait de percevoir la migration des Roms comme un problème, voire une menace, et non comme un phénomène normal dans une Europe unifiée.

Un rapport, commandé par l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et le Conseil de l'Europe, décrit la surveillance illégale subie par les migrants et la violation de leur sphère privée qui en résulte, l'absence de protection de la sécurité personnelle des Roms et les opérations de « profilage ethnique » pratiquées par la police (Cahn/Guild, 2010, p. 6 et suivantes).

Les mesures contre les Roms font l'objet d'une tonitruante rhétorique populiste par les acteurs politiques. Ceux-ci se font, d'une part, l'écho des scénarios d'horreur présentés par les médias, mais d'autre part ils font eux-mêmes la promotion du discours raciste. La migration des Roms est systématiquement assimilée au crime, en établissant des liens entre le trafic des êtres

humains et la criminalité en bande organisée. Au cours des dernières années, la lutte contre la criminalité a souvent servi de prétexte aux gouvernements européens pour : détruire les implantations des Roms considérées comme des « foyers de criminalité » (FRA, 2009 ; Amnesty International, 2010) et aussi pour sélectionner et expulser des citoyens de l'UE sur la base de leur appartenance ethnique. Presque sans écho dans les médias, des expulsions collectives de Roms ont été opérées ces dernières années au Danemark, en Suède, en Belgique et en Italie.

Dans certains pays de destination – notamment en Italie – existe la fâcheuse tendance à vouloir faire émerger une « réponse générale » à la question des Roms. Des citoyens de ces pays d'ascendance Rom et des Roms venus de pays étrangers sont rassemblés et refoulés tous ensemble vers des ghettos éloignés des villes. Ainsi, on évite d'appliquer aux Roms originaires d'autres pays membres les stratégies d'intégration basées sur l'examen des passeports (FRA, 2009, p. 9). En 2008, il y a eu des protestations officielles lorsque le gouvernement italien a introduit une banque de données biométriques dans laquelle ont été enregistrés tous les Roms vivant en Italie (ERRC [European Roma Rights Centre, Centre européen pour les droits des Roms] 2008 notamment ; Amnesty International, 2008). La politique italienne à l'égard des Roms et celle d'autres États membres d'Europe de l'Ouest ont brutalement attiré l'attention sur la dimension paneuropéenne de la situation des Roms : « Les conséquences, tant de l'élargissement de l'UE que de la marginalisation des Roms, constituent une menace, non seulement pour les relations entre deux États membres, mais aussi pour le droit fondamental de la libre circulation à l'intérieur de l'UE [...] Des événements inquiétants ont souligné le fait, souvent négligé, que la discrimination systématique et la violence sporadique sont répandus en Europe de l'Ouest et ne se limitent pas aux États anciennement communistes » (Guy 2009, p. 25).

« L'affaire des Roms » française, un test pour la libre circulation à l'intérieur de l'Europe

En été 2010, le gouvernement français a procédé à l'expulsion de France d'un millier de Roms, soutenant cette action par une rhétorique incendiaire ⁴ à forte résonance. Parallèlement, au cours du seul mois d'août, il a fait évacuer plus de quarante implantations de Roms « non autorisées ». De nombreuses associations de défense des droits de l'homme ont protesté contre ces mesures et ont indiqué que, au lieu d'agir ainsi, le devoir de la France serait plutôt de mettre un beaucoup plus grand nombre d'aires de stationnement à la disposition des Roms voyageurs et de leur garantir le droit à une habitation décente (Kropp, 2010).

Le comportement des autorités françaises contrevenait aussi à plusieurs normes juridiques européennes, en particulier et surtout à la libre circula-

tion des personnes à l'intérieur de l'UE. La libre circulation des citoyens de l'Union a pour seule limite des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé ; l'absence de moyens financiers n'est pas un motif suffisant pour une expulsion. Par ailleurs, le gouvernement français aurait dû respecter le principe de proportionnalité et procéder à un contrôle cas par cas. En vertu de l'article 27 de la directive sur la libre circulation et de l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux, les expulsions collectives sont inadmissibles – l'unique critère à prendre en considération, à l'exclusion de tout autre, ne pouvant être que le comportement personnel des personnes concernées.

Une particularité résidait dans le fait que le gouvernement français, contrairement à ses affirmations, a pris explicitement les Roms dans le collimateur et les a sélectionnés en vue de leur expulsion sur la base de leur appartenance ethnique. Ainsi, on a pu prendre connaissance *a posteriori* d'une circulaire du 5 août 2010 stipulant que, concernant les mesures d'expulsion, les autorités françaises devaient se concentrer sur le *groupe des Roms*. Cet acte a constitué pour la France une nouvelle entorse aux instruments légaux européens, qui interdisent la discrimination pour des motifs de race et d'appartenance ethnique (Carrera/Faure Atger, 2010, p. 5).

La réaction du Parlement européen a été formelle : dans sa décision du 9 septembre 2010, le Parlement européen a souligné que les expulsions collectives sont interdites par la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a stigmatisé ces expulsions comme étant des mesures discriminatoires qui contreviennent à la directive sur la libre circulation et a estimé que les pactes européens ont été violés. (Parlement européen 2010). Le ministre français à l'Intégration, Éric Besson, a réagi à cela par un simple communiqué : « La France continuera à renvoyer dans leurs pays les citoyens de l'UE dont la situation sur le sol français est irrégulière » (Citation extraite de Carrera/Faure Atger, 2010, p. 1).

La Commissaire européenne à la Justice, Viviane Reding, s'est exprimée sur ce sujet en précisant que le gouvernement français lui avait donné l'assurance que ses pratiques étaient conformes au droit de l'UE et qu'elles n'étaient pas explicitement dirigées contre les Roms. La position de la Commission est restée ambivalente jusqu'à la mi-septembre ; toutefois Viviane Reding a annoncé qu'elle allait introduire contre la France une plainte pour violation de contrat ayant pour cause l'application discriminatoire de la directive sur la libre circulation⁵. En l'espèce, c'est la circulaire du 5 août qui a été déterminante. Par la suite, la circulaire des autorités françaises a été modifiée et la référence explicite au « Groupe de Roms » qui y figurait a été supprimée. Finalement, la Commission n'a pas entamé de procédure judiciaire contre la France pour violation de contrat (*Idem.*, 2010, p. 12).

Le comportement des autorités françaises contre les Roms – qui ont simplement fait valoir leur droit à la libre circulation – montre à quel point la plus grande minorité ethnique de l'UE est vulnérable. Il montre aussi combien il reste à faire par les États membres pour que le droit à la migration à l'intérieur de l'Europe devienne une réalité pour les Roms. Lorsque des autorités nationales procèdent à une application non conforme au droit de la directive sur la libre circulation, cela a toujours pour effet le non respect de droits légalement reconnus, surtout en matière de prestations sociales, d'accès au marché du travail et de déclaration de domicile. L'UE doit imposer à ses États membres que toutes les mesures qui touchent directement ou indirectement des citoyens de l'Union d'origine Rom soient vraiment en conformité avec la directive antidiscrimination définie dans la Charte des droits fondamentaux.

Dans l'« Affaire des Roms », le gouvernement français a démontré sa suspicion à l'égard du droit, conféré aux institutions européennes, de surveiller la mise en application de la législation de l'UE au niveau national. Toutefois, on ne peut pas comprendre pourquoi la Commission européenne, en sa qualité de « gardienne des contrats », n'a pas introduit de procédure pour violation de contrat contre la France. Bien qu'une telle procédure n'aurait pas annulé les expulsions déjà intervenues, elle aurait mis fin à ce comportement et envoyé un signal clair à la France et à d'autres États membres.

Afin qu'à l'avenir la position de la Commission européenne face aux États membres soit renforcée, il faudrait réfléchir à la mise en place d'un mécanisme *préventif* destiné à imposer l'application du droit européen. Ainsi, contrairement à ce qui se passe lors de la procédure actuelle pour violation de contrat, il deviendrait possible de procéder à un « gel » immédiat des pratiques qui violent les principes du droit européen ⁶ (Carrera/Faure Atger, 2010, p. 17).

La migration des Roms et la politique européenne

Récemment, depuis l'élargissement de l'Union vers l'Est, la politique à l'égard des Roms est devenue un important terrain d'action pour les institutions européennes. Beaucoup d'initiatives et de rapports en témoignent, qui, entre autres, traitent de la migration des Roms (par exemple : B. Aradau *et al.*, 2010 ; FRA, 2009). L'action des institutions européennes est aujourd'hui largement basée sur la conviction que la situation des Roms en Europe n'est pas en harmonie avec les valeurs de l'Union européenne et que, face aux États membres, cette dernière est obligée de défendre leurs droits de citoyens de l'UE.

Le Parlement européen joue un rôle de pionnier dans la protection des Roms. Dans le passé, dans plusieurs de ses décisions, il a été exigé des États membres et de la Commission européenne d'améliorer la situation sociale des Roms, de les inclure dans les programmes d'attribution de fonds européens, de lutter contre la ségrégation et le racisme et de renforcer la conscience de l'histoire

de l'holocauste dont 500 000 Roms ont été les victimes. Les modes d'action de la Commission européenne se focalisent sur l'amélioration de la situation sociale des Roms dans les États membres d'Europe Centrale et Orientale. Parmi les mesures les plus connues de la Commission figurent le programme PHARE pour l'assistance aux pays d'Europe Centrale et Orientale, ainsi que des projets dans le cadre de ce qui est appelé la « décennie des Roms ». En font partie le « Fonds pour l'éducation des Roms » destiné à assurer leur intégration dans les systèmes éducatifs nationaux, et de nombreuses campagnes contre la discrimination des Roms.

Implicitement, toutes ces mesures visent aussi à restreindre leurs migrations. La migration est essentiellement la conséquence de l'extrême pauvreté et des améliorations dans les pays d'origine devraient avoir pour effet de réduire le nombre des motifs d'émigrer. Toutefois, dans les programmes et les publications officielles de la Commission, la migration des Roms n'est pas traitée, dans sa globalité, comme un sujet d'importance primordiale. C'est le Parlement européen qui est à l'origine de l'analyse thématique de la situation des migrants Roms dans les États membres d'Europe de l'Ouest. En avril 2011, la Commission, après plusieurs injonctions du Parlement européen, a présenté « un cadre européen unifié pour les stratégies nationales applicables pour une intégration des Roms d'ici 2020 » (Parlement européen, 2008 ; Commission européenne, 2011a). L'idée est que cette *stratégie-cadre européenne* devrait assurer une meilleure cohérence et obliger les États membres à protéger les Roms. Cependant, elle ne contient aucune prescription obligatoire, ni de sanction en cas de non-observation. Des sujets controversés, comme la protection des Roms en tant que minorité nationale dans tous les pays de l'Union et leur participation structurelle, restent sans effet concret (Romani Rose, 2011, p. 4). Notamment, le thème de l'hostilité spécifique à l'égard des Roms a été explicitement supprimé. Or, c'est précisément à cette xénophobie spécifique que sont imputables de nombreux cas de discrimination et de répression des Roms, tant dans leurs pays d'origine que dans les pays de destination de leurs migrations.

Au-delà des effets directs de la stratégie-cadre, les cas de non-observations mentionnés plus haut expriment très nettement un point de vue spécifique porté sur la migration des Roms. Communément, elle est considérée comme une action apolitique, comme la « ruée des plus pauvres des pauvres ». Jusqu'à présent, les institutions européennes ne se posent pas la question de savoir jusqu'à quel point la migration des Roms pourrait constituer un acte citoyen contre l'empêchement à leur participation à la démocratie : « Les Roms [...] ne sont pas mis en contact avec la pratique de la démocratie. La mobilité des Roms [...] reste largement apolitique, dans le sens qu'ils ne sont pas considérés aptes à se servir de leur mobilité pour renégocier des structures de pouvoir et d'autorité, ce que pourtant ils essaient consciemment de faire. Les Roms,

qui vivent dans la pauvreté et subissent la discrimination et le racisme [...], sont souvent représentés comme une masse désordonnée d'individus qui sont frustrés par leurs conditions d'existence » (Aradau/Huysmans, 2009, p. 6).

Ni les instruments financiers de la Commission, ni la législation européenne contre les discriminations (que ce soit sous la forme de la directive antidiscrimination 2000/43/EC ou de la décision cadre sur la lutte contre le racisme et la xénophobie 2008/913/JI), n'ont été à même de supprimer les causes de la migration des Roms. Pourtant il ne faudrait pas sous-estimer l'importance de la directive anti-discrimination dans la lutte contre la marginalisation et la discrimination ; mais elle ne suffit pas pour éliminer la marginalisation structurelle des Roms et briser la spirale infernale des conditions d'habitation misérables, des faibles chances de formation, du chômage et de la pauvreté (De Schutter, 2005). Pour s'attaquer à ces problèmes l'UE aurait besoin d'avoir de la compétence sociopolitique, ce dont elle manque jusqu'à présent.

Cependant, le fait qu'elle ne puisse pas éliminer à court terme les causes de la migration des Roms ne dégage pas l'UE de son obligation d'améliorer la situation des migrants dans les pays de destination. L'Union européenne doit imposer l'application des normes européennes existantes et utiliser ses marges de manœuvre pour aider les Roms. Plus particulièrement, concernant la politique européenne active en faveur des Roms, il est d'une importance capitale que leur libre circulation en Europe soit imposée et que leurs droits de citoyenneté de l'UE soient élargis.

La question de savoir comment l'Union européenne traite la migration des Roms continuera à prendre de l'importance dans le proche avenir. Dans les politiques en œuvre envers les pays de l'ex-Yougoslavie, candidats à l'entrée dans l'Union, se répètent les débats qui avaient déjà eu lieu avant l'élargissement de l'UE vers l'Est. Fréquemment, on discute des conditions de vie des Roms lors des négociations sur les admissions dans l'Union, déjà en cours ou ultérieurement possibles (par exemple : Commission européenne, 2010b), et leurs pratiques migratoires mettent en question la libéralisation des visas déjà accordée à la Macédoine et la Serbie.

À l'intérieur même de l'Union, les institutions européennes sont, dans une grande mesure, impuissantes pour agir contre les violations des droits fondamentaux des Roms. Le nationalisme et l'hostilité à l'égard des Roms continuent de s'étendre et, dans les prochaines années, les conséquences de la crise économique et financière aggraveront encore leur situation de pauvreté. Si l'Union européenne veut défendre, concrètement et pas-seulement sur le papier, ses valeurs de liberté et d'égalité, il faut qu'elle réélabore une nouvelle stratégie-cadre pour les Roms. Elle devra inclure les questions qui n'ont pas été traitées jusqu'alors et obliger *tous* les États membres, même les États ouest-européens, à respecter impérativement ses règlements dans leur intégralité. ■

Sources

- Directive 2004/38/EG du Parlement européen et du Conseil, 29 avril 2004 sur le droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles à circuler librement et séjourner sur le territoire de souveraineté des États membres.
- Commission européenne : Les Roms en Europe. The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010, Bruxelles 7 avril 2010 (Commission européenne, 2010a).
- Commission européenne : Croatie 2010 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, Bruxelles 9 novembre 2010 (Commission européenne, 2010b).
- Commission européenne : An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, Bruxelles 5 avril 2011 (Commission européenne, 2011a).
- Commission européenne : Libre circulation des personnes. L'action décisive de la Commission permet le classement de 90 % des dossiers ouverts. Communiqué de presse, Bruxelles 25 août 2011 (Commission européenne, 2011b).
- Parlement européen : Décision sur une stratégie européenne concernant les Roms, 23 janvier 2008.
- Parlement européen : Décision sur la situation des Roms et sur la libre circulation dans l'Union européenne, 9 septembre 2010.

Bibliographie

- Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) : La situation de Roms citoyens de l'UE qui s'installent dans d'autres États membres de l'UE. Rapport comparatif, novembre 2009, publication sur l'Internet.
- Amnesty International: The Wrong Answer. Italy's Nomad Plan violates the housing rights of Roma in Rome, janvier 2010.
- Amnesty International: Italie. The Witch-Hunt against Roma People must end, July 2008.
- Aradau, Claudia / Huysmans, Jef: Mobilising European Democracy. Mobility and Citizenship between Universal Rights and the 'Mob', Research Project ENACT Enacting European Citizenship, janvier 2009, Internet Publication.
- Aradau, Claudia u.a.: Paradoxes of Citizenship. The Roma, mobility and Europe, Research Project ENACT Enacting European Citizenship, June 2010, Internet Publication.
- Cahn, Claude / Guild, Elspeth: Recent Migration of Roma in Europe, December 2008, Internet Publication.
- Cahn, Claude / Guild, Elspeth: Recent Migration of Roma in Europe, 2nd edition, October 2010, Internet Publication.
- Carrera, Sergio / Faure Atger, Anaïs: Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement. A proliferation of different forms of citizenship? CEPS Special Report/April 2009, Internet Publication.
- Carrera, Sergio / Faure Atger, Anaïs: L'affaire des Roms. A Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice, CEPS September 2010, Internet Publication.
- De Schutter, Olivier / Verstichel, Annelies: The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future, European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 2/2005.
- Eurocities: Task Force Roma Inclusion. Overview city situations and policies, unveröffentlichtes Manuskript, September 2011.
- European Dialogue: The Situation of Roma from New Member States of the European Union and the Role of Local Authorities in their Settlement and Inclusion. A Strategic Guide for Directors and Senior Management, Autumn 2009, Brochure.

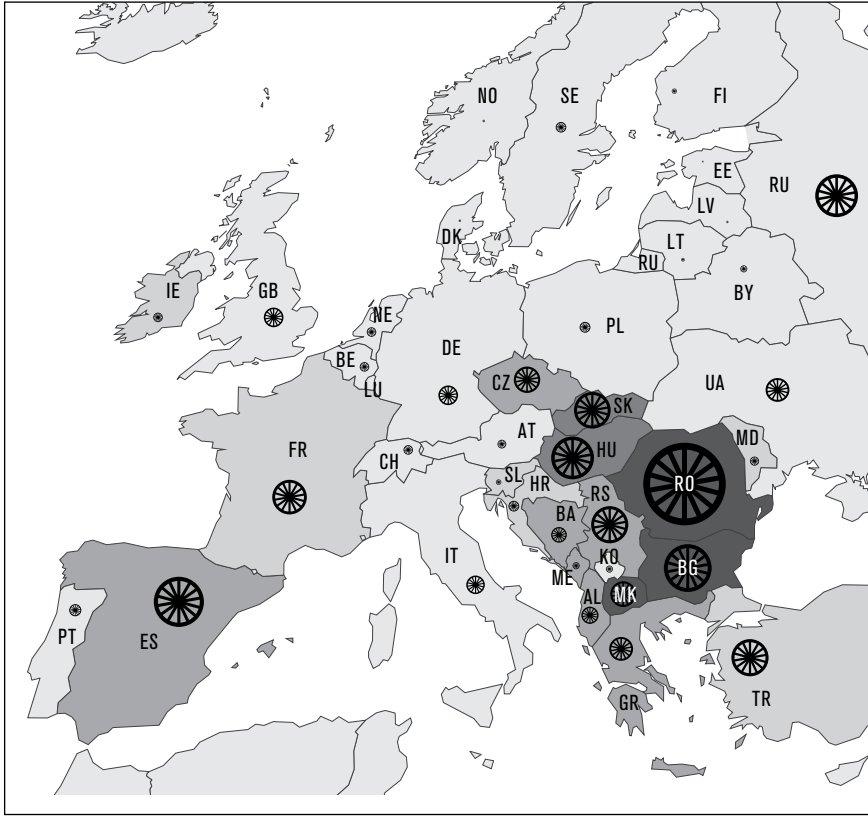
- European Network against Racism (ENAR): The situation of the Roma in Europe: challenges and ways forward, ENARgy February 2010.
- European Roma Information Office (ERIO): Survey on Ethnic Data Collection. Risk or Opportunity 2009, Brochure.
- European Roma Rights Centre (ERRC) u.a.: Security a la Italiana: Fingerprinting, Extreme Violence and Harassment of Roma in Italy, Report, July 2008, Internet Publication.
- European Stability Initiative (ESI): Advancing Freedom of Movement in a Populist Age. How the Western Balkans asylum seekers' affair can be resolved, Brussels, 9 July 2011, Internet Publication.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union, Comparative Report, October 2009, Brochure.
- Guglielmo, Rachel / Waters, Timothy William: Migrating Towards Minority Status. Shifting European Policy Towards Roma, Journal of Common Market Studies, Vol. 43, No. 4, pp. 763-785, November 2005.
- Guy, Will: EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward, in: Sigona, Nando / Trehan, Nidhi: Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order, Palgrave Macmillan 2009, S. 23-50.
- Kropp, Manuela / Striethorst, Anna: Ein kalter Empfang – 10.000 in Deutschland lebende Roma werden in das Kosovo abgeschoben, März 2010, Veröffentlichung im Internet.
- Kropp, Manuela: Abschiebungen von Roma innerhalb und außerhalb der EU, in: Delegation der Linken in der GUE/NGL (Hrsg.): Roma, Es ist Zeit zu handeln, Dezember 2010, Brochure.
- Rose, Romani: Neue EU-Strategie zur Verbesserung der Lage von Roma und Sinti in Europa muss Aufbau nachhaltiger Strukturen verfolgen, Forum Migration Juni 2011.
- Sigona, Nando / Trehan, Nidhi: Introduction. Romani Politics in Neoliberal Europe, in: Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order, Palgrave Macmillan 2009, S. 1-22.
- Sigona, Nando / Trehan, Nidhi: Néolibéralisme et antitsiganisme : le suspens du rêve européen, Revue *Lignes* n° 34, février 2011.
- Sigona, Nando: Die Europäische Gemeinschaft und die Roma: Armut, Romafeindlichkeit und Steuerung der Mobilität? Unveröffentlichtes Manuskript, September 2011.
- Tóth, Judith: The Incomprehensible Flow of Roma Asylum-Seekers from the Czech Republic and Hungary to Canada, novembre 2010, Internet Publication.

Notes

- 1) Il est vrai que l'on ne dispose pas de données précises sur le nombre de Roms ayant fait usage du droit de libre circulation à l'intérieur de l'UE. Pour les estimations sur la présence de migrants Roms dans certaines grandes villes, voir : Eurocities, 2011. Sur la question sensible de la saisie des données selon des critères ethniques voir en détail ERIO, 2009.
- 2) Notamment en Hongrie, il y a toujours eu, dans le passé, de nombreuses actions violentes contre les Roms et dans les dernières années un nouveau regain de la violence est à signaler. Dernièrement, en 2008 et 2009, huit personnes ont été tuées dans une attaque meurtrière. En Tchéquie également, des attaques contre des habitations de Roms sont fréquentes. En septembre 2011, on en est venu à des « manifestations » devant des habitations de Roms qui ont été péniblement contenues par les forces de police. Sur la croissance de la violence contre les Roms, lire les rapports détaillés « Amnesty International: Rapport Hongrie 2010; et Amnesty International : Rapport Tchéquie 2010 ; ENAR 2010 ».
- 3) Sur les expériences et tentatives de solution des autorités dans certaines grandes villes, voir Eurocities, 2011. L'immense décalage entre le statut légal de la citoyenneté européenne et l'extrême pauvreté des Roms est un défi pour beaucoup d'administrations ; la ville de Berlin en est un exemple. Lorsque dans le courant de l'été 2009 plusieurs grandes familles roumaines ont planté leurs tentes dans un parc

berlinois, elles ont été trimballées pendant des semaines d'un bureau à l'autre et ont finalement reçu une « prime au retour » pour rentrer « volontairement » en Roumanie. En tant que non-Allemands ils n'avaient aucun droit à percevoir des aides sociales et en tant que citoyens de l'UE ils ne pouvaient pas demander l'asile en Allemagne ni, de ce fait, recevoir des aides.

- 4) La France, comme d'autres pays, procède déjà depuis 2007 à des expulsions « humanitaires » souvent accompagnées d'un dédommagement financier de 300 euros par adulte et 100 euros par mineur. En outre, les données biométriques des expulsés sont stockées dans une banque de données appelée OSCAR pour empêcher toute « perception abusive » de ce dédommagement financier (Carrera/Faure Atger, 2010, p. 5). Le nombre de personnes concernées se compte en milliers : au cours du seul premier semestre 2010, plus de 8 000 Roms roumains et bulgares ont été expulsés de France. Toutefois, ce n'est que lorsque Nicolas Sarkozy a mis en scène, sous une forme populiste, ces expulsions massives comme étant sa « guerre contre la criminalité » qu'il y eut des protestations.
- 5) Dans les conférences de presse sur le sujet, M^{me} Reding a exprimé son exaspération devant les indications erronées du gouvernement français et elle a établi des parallèles entre ces expulsions et la Deuxième Guerre mondiale : « Personnellement, j'ai été scandalisée par une situation qui a donné l'impression que des gens sont expulsés d'un État membre de l'Union européenne uniquement parce qu'ils appartiennent à une certaine minorité ethnique. Je pensais que, après la Deuxième Guerre mondiale, il serait impossible de revoir une telle situation en Europe » (cité d'après Carrera/Faure Atger, 2010, p. 11). Même pendant la rencontre des chefs d'État et de gouvernement le 16 septembre 2010, il y eut de nettes divergences d'opinions sur la question de la libre circulation des Roms. Mais, en dernier ressort, le comportement de la France n'a pas été condamné formellement.
- 6) La pertinence d'un tel mécanisme est démontrée par la permanente non-application de la directive sur la libre circulation dans beaucoup d'autres pays européens. Après la procédure en violation de contrat du printemps 2011, plusieurs États membres ont adapté leur législation au droit européen ; cependant la Commission européenne continue de constater des manquements dans trois domaines : « Entrée et séjour de membres de la famille, y compris les compagnons de vie ; délivrance de visas et de cartes de séjour pour les membres de la famille originaires d'États tiers ; et garanties contre l'expulsion » (Commission européenne, 2011b, p. 3 ; en détail par Carrera/Faure Atger, 2009).



Roms en Europe 2007, Source: Wikimedia

(http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/0a/Roma_in_Europe_2007_cropped.png)

Populations de Roms par pays, indiquant l'«estimation moyenne» publiée par le Conseil de l'Europe. Ces estimations constituent la base du nombre de sièges par pays au Forum européen des Roms et Gens du voyage (ERTF) à Strasbourg.

La taille de la roue représente la population totale par pays (Roumanie 1,85 million), l'intensité du gris du fond pour chaque pays représente le pourcentage de Roms par rapport à la population totale (8,5 % en Roumanie).