



Cultures & Conflits

81-82 | Printemps/Été 2011

Le passage par la violence en politique

L'asile externalisé ou l'Europe comme obstacle à la non discrimination des Roms ?

Judit Toth



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18151>

DOI : [10.4000/conflits.18151](https://doi.org/10.4000/conflits.18151)

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 5 septembre 2011

Pagination : 202-207

ISBN : 978-2-296-56086-4

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Judit Toth, « L'asile externalisé ou l'Europe comme obstacle à la non discrimination des Roms ? », *Cultures & Conflits* [En ligne], 81-82 | Printemps/Été 2011, mis en ligne le 05 septembre 2012, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18151> ; DOI : [10.4000/conflits.18151](https://doi.org/10.4000/conflits.18151)

Creative Commons License

L'asile externalisé ou l'Europe comme obstacle à la non discrimination des Roms ?

Judit TOTH

Judit Tóth est Professeur de Droit à l'Université de Szeged et Chercheur au Centre Interdisciplinaire de recherche comparée de Budapest.

Le projet visant à établir un État de droit après la rupture de 1989 n'a pas pour conséquence un progrès politique, économique ou social pour les Roms dans les pays d'Europe centrale et orientale – mis à part, peut être, la liberté d'exprimer leurs griefs. Le fort taux de chômage au sein de la communauté rom (dissimulé durant la période communiste), une discrimination désormais plus ouverte (que la politique officielle égalitariste était parvenue à minimiser), la ségrégation dans des ghettos et des écoles spéciales, la violence ethnique et la brutalité de la police sont dès lors apparus comme des « nouveautés ». Ce sont pourtant des faits bien connus et traités par nombre d'agences et d'organismes, dont l'Union européenne, le Parlement européen, le Conseil de l'Europe, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Haut-commissariat pour les minorités nationales, l'Agence des droits fondamentaux (FRA), le Réseau d'information européen sur le racisme et la xénophobie, l'*European Roma Rights Centre*, Amnesty International ou encore *Human Rights Watch*. L'Europe a donc parfaitement connaissance des préjugés et de la ségrégation qui touchent la population rom, composée d'environ 10-12 millions d'individus, ainsi que de l'incapacité des pays concernés à mettre en place un plan d'insertion sociale et d'assistance juridique pour lutter contre ces discriminations. Cependant, les Roms ne constituent pas une minorité reconnue dans la plupart des pays européens, et, dans les pays où ils sont reconnus, comme en Hongrie, cela a davantage renforcé qu'atténué la répulsion de la majorité vis-à-vis des Roms.

Avant l'élargissement, le Protocole « Aznar » avait été adopté à l'initiative de l'Espagne afin de garantir que les demandes d'asile des citoyens européens ne puissent pas être prises en compte et soient systématiquement rejetées,

étant donné que tous les États membres de l'Union européenne étaient considérés comme des pays d'origine « sûrs ». Dans un contexte de lutte contre l'ETA, ceci excluait notamment la possibilité que des nationalistes Basques puissent recevoir une protection en Belgique. Le protocole, complétant le Traité d'Amsterdam, devenait ainsi partie de l'acquis communautaire ¹, et le principe du « pays d'origine sûr » a été étendu aux pays candidats.

Il en résulte une conséquence fondamentale : depuis les négociations d'adhésion, les Roms ne peuvent plus demander l'asile dans des pays de l'Union Européenne. Pourtant, la Convention de Genève de 1951 et l'interdiction de la torture stipulée dans l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui font également partie de l'acquis, interdisent toute discrimination sur la base de l'origine. En outre, les pays candidats ont conclu des accords de réadmission pour bénéficier d'une dispense de visa. Les Roms tchèques et hongrois n'étaient évidemment pas conscients de ces éléments et ne connaissaient pas les implications pour eux de l'affaire des séparatistes basques. Elle les touche pourtant de plein fouet.

Leur exode a commencé au début des années 1990, les premières destinations des demandes d'asiles étant le Royaume-Uni, la Finlande et la Suède. Plus tard, ils se sont davantage dirigés vers le Canada. Le nombre des demandeurs issus de la République tchèque s'élevait à 1700 entre 1986 et 1987 et à plus de 3000 entre 2007 et 2009. Les chiffres concernant les Hongrois (dont la plupart sont d'origine rom) qui demandaient l'asile au Canada étaient de quelques 5500 entre 1994 et 2001 et de 2700 entre 2007 et 2009 ². Ce flux a provoqué la restauration du régime de visa de la part du gouvernement canadien pour l'année 2001 pour les ressortissants hongrois, et en 1997 et 2009 pour les ressortissants tchèques. Au regard des milliers de demandes d'asile en cours, il est tout à fait possible que les citoyens hongrois se voient à nouveau obligés de voyager au Canada muni d'un visa à la fin de l'année 2011. Les Roms sont ainsi susceptibles de devenir à nouveau des boucs émissaires. De plus, l'Union européenne semble faire abstraction du principe de solidarité de visa dans la mesure où elle n'a pas rétabli le régime de visa vis-à-vis du Canada, les relations économiques et commerciales multilatérales étant considérées comme plus importantes que les problèmes des Roms ou des nouveaux États membres.

Dans les années qui ont précédé l'élargissement, la ségrégation des Roms occupait une place marginale dans les rapports de la Commission européenne.

-
1. Protocole 24 sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne.
 2. Pour une analyse complète des statistiques voir Toth, J., "The incomprehensible flow of Roma asylum-seekers from the Czech Republic and Hungary to Canada", CEPS Liberty and Security in Europe, November 2010. Texte disponible à l'adresse suivante: <http://www.ceps.eu/book/incomprehensible-flow-roma-asylum-seekers-czech-republic-and-hungary-canada> (page consultée le 30 mai 2011).

Les règles de non-discrimination figurant dans la directive 2000/43/EC n'ont été adoptées qu'au dernier moment, en 2003 en Hongrie et en 2009 en République tchèque. Bien que l'interdiction de la violence raciste ait été incluse dans le Code pénale tchèque en janvier 2010, dans un pays où il y a à peu près 200 agressions contre des Roms chaque année, il semble évident que leur situation ne s'améliora pas en vertu d'un simple acte législatif. Les rapports de l'Agence des droits fondamentaux démontrent que les actes législatifs ne permettent pas à eux-seuls de changer en profondeur la situation des Roms dans les pays candidats. Le soutien apporté par des fonds européens (17,5 milliards d'euros entre 2007 et 2013) et les programmes nationaux concernant les Roms visent l'intégration sans pour autant mettre en place une coordination statistique et gouvernementale. La mise en œuvre et le contrôle de ces programmes sont donc également impossibles.

Les Roms forment une minorité transnationale discriminée et peuvent ainsi être vus comme le symbole de nombre d'irrégularités à plusieurs niveaux :

- Ils sont des citoyens victimes de ségrégations, fréquemment touchés par le chômage. Ils disposent d'un niveau de formation en dessous de la moyenne, et sont souvent sans papiers voir apatrides.

- Ils sont des voyageurs particuliers parce qu'ils changent de résidence (au sein ou en dehors du pays) afin d'assurer leur subsistance ou survie. Ils ne sont pas des touristes ou des employés ordinaires mais plus souvent des demandeurs d'asile. En prenant en considération les restrictions transitoires sur la liberté de circulation des travailleurs (2004-2014), ils sont ainsi des citoyens européens irréguliers.

- Ils constituent une minorité singulière parce qu'ils ne forment pas une communauté religieuse, linguistique ou culturelle, et encore moins un groupe de droits spéciaux dans la plupart des États membres. La « communauté » des Roms, faute d'un État-parent, présente une diversité sans équivalent.

Selon l'analyse de la Banque mondiale datant d'avril 2010 sur les Roms de République tchèque, de Serbie, de Bulgarie et de Roumanie, ces pays essuient des pertes économiques, surtout fiscales, à cause du faible niveau moyen d'éducation des Roms en âge de travailler. Le manque de travail, les salaires inférieurs et les dépenses d'insertion et d'aide causeraient ainsi des pertes et frais annuels de 2 à 5,7 milliards d'euros et un déficit fiscal total annuel de 0,9 à 2 milliard d'euros pour ces quatre pays. Une amélioration du niveau d'éducation des Roms pourrait ainsi permettre une augmentation des revenus fiscaux émanant de la population Rom de 52 à 114%. Les frais d'un tel programme d'éducation ne représenteraient en effet qu'une part minimale du déficit encouru.

La quarantaine de jugements rendus par la Cour européenne des droits fondamentaux peut donner des indications sur le caractère fondé ou non des craintes de persécution des demandeurs d'asile roms. Le nombre de décisions constatant la violation de l'Article 14 est marginal dans la jurisprudence de ces soixante dernières années, mais il faut tenir compte du fait que seul les cas avérés arrivent à Strasbourg. Dans huit cas, les autorités ont empêché le stationnement des caravanes. Dans trois cas la violation consistait en des actes de ségrégation comme le cantonnement dans des écoles spéciales. Dans huit cas la police n'a pas garanti le droit à un procès équitable en raison de préjugés raciaux. Dans cinq cas les autorités ont omis d'agir, d'assister et de protéger les communautés Roms contre des agressions. Dans cinq cas des femmes d'origine Rom ont été stérilisées contre leur volonté ou sans leur consentement. Dans les cas restants, les autorités ont refusé de fournir les documents nécessaires ou ont violé la liberté d'expression des Roms.

Malgré la nécessité d'une politique commune européenne concernant les Roms avancée par le Conseil des Ministres en 2008, l'Union a attendu 2011 pour agir. Au cours d'une réunion tenue le 20 octobre 2010, des représentants du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et des États membres ont adopté la Déclaration de Strasbourg sur les Roms. Ils ont ainsi réaffirmé la nécessité de lutter contre l'inégalité juridique et matérielle des Roms, venant ainsi confirmer les irrégularités dont les Roms sont victimes. Les trois piliers de ce programme sont : la citoyenneté (accès à la justice, droits des femmes et des enfants, intensification de la lutte contre les crimes racistes et contre la traite), l'inclusion sociale (éducation, emploi, soins de santé, logement, culture et langue) et la coopération régionale, nationale et internationale.

Le Parlement européen exigeait qu'un débat sur la stratégie de l'Union pour l'intégration des Roms ait lieu le 8 mars 2011. Certains membres du Parlement ont même invoqué l'argument économique présentant la population Rom comme une réserve de travailleurs : en assurant un taux d'activité moyen au sein de la communauté Rom, le PIB de l'UE pourrait augmenter de 4-5%. La stratégie consistait à réaliser une topographie de la distribution de la pauvreté, une carte de crises paneuropéennes. Le problème est en effet à la fois ethnique et social face auquel l'élaboration des plans nationaux basée sur des fonds européens doit se faire avec la coordination de la Commission européenne. Le Parlement a adopté la stratégie le 9 mars avec 576 « oui », 32 « non » et 60 abstentions. La présidence hongroise a fait de la question Rom une priorité, mais la Hongrie n'a ni de ministre des affaires sociales, de la famille ou du travail, ni de bureaux en charge des minorités. En outre, la nouvelle Constitution hongroise prévoit l'abolition de l'ombudsman pour les minorités et l'entrée en vigueur de la loi sur la représentation parlementaire des minorités.

Dans ses recommandations de décembre 2010, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a invité la présidence hongroise à renforcer le soutien légal et financier pour garantir la totalité de leurs droits aux Roms. Amnesty International a proposé à la présidence hongroise en janvier 2011 de condamner publiquement les déclarations discriminatoires de la part de représentants officiels ainsi que les crimes racistes commis à l'égard des Roms, et la mise en place de rapports indépendants garantissant la transparence des statistiques basées sur des données ethniques. À défaut de ces mesures, l'efficacité de la lutte contre les crimes racistes, de la stratégie nationale concernant les Roms et d'autres programmes et soutiens gouvernementaux et européens ne peut pas être évaluée. Amnesty a ainsi avancé l'urgence d'un monitoring systématique dans ces domaines.

La communication de la Commission à propos de la stratégie promet une prise en considération de l'opinion de la *European Roma Platform* qui s'est tenue à Budapest le 8 avril 2011. La stratégie du Conseil concernant les Roms sera d'abord négociée au cours de la réunion du Conseil *Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs* (EPSCO) le 19 mai 2011, puis par les forums du Conseil jusqu'à la fin du mois de mai. L'adoption de la stratégie par les chefs d'État et du gouvernement est prévue pour le mois de juin. Mise à part la « planification politique d'intégration » (*mainstream policy planning*) qui concerne certaines caractéristiques socio-économiques, on n'a toutefois pas de nouvelles concernant les mesures pour lutter contre diverses formes de discriminations. Et pourtant, en raison de préjugés raciaux, les Roms ne trouvent pas de travail malgré un diplôme universitaire, ils n'apparaissent pas dans les médias, se voient refuser l'accès à des postes prestigieux, aussi bien dans le secteur public que le secteur privé. Les domaines politiques les plus déterminants dans la question de l'insertion (emploi, affaires sociales, éducation, culture) sont gérés par les pouvoirs nationaux, et c'est pourquoi, dans une période de contraintes fiscales et de crise économique, la politique concernant les Roms risque de devenir une simple politique de pauvreté paneuropéenne, dont l'urgence sera minimisée.

Le taux d'accueil de réfugiés Roms au Canada est bas, ce qui semble étayer l'argument selon lequel il ne s'agit pas de « vrais réfugiés » digne de protection contre l'expulsion. En République tchèque le taux d'accueil au Canada était de 40% entre 2008 et 2009. 55% des demandeurs retirent leur demande ou disparaissent au cours de la procédure. Dans le cas des demandeurs venant de Hongrie, le taux d'accueil est de 5 à 18%, bien que la situation des Roms ne soit pas meilleure qu'en République tchèque. Ces chiffres indiquent également que la démarche de demande d'asile est devenue une alternative à la recherche d'emploi et de moyens de survivre. La plupart des Roms pauvres et victimes de discriminations errent à travers l'Europe ou dans leur région, les plus pauvres essayent de survivre dans leur lieu de vie d'origine. Il faut aussi noter que le régime d'asile canadien est en cours de réforme et va certainement devenir

moins attractif pour les demandeurs. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada va ainsi se doter d'outils permettant de différencier les profils de demandeur d'origine Rom.

Quand les pays de l'Europe centrale et orientale seront-ils enfin réformés pour que les Roms ne soient plus obligés d'émigrer et d'échapper à leurs conditions de vie? La réponse est : quand il y aura du travail, de la police, de l'école et du logement sans discrimination pour les Roms – avec ou sans la volonté des pouvoirs publics. Si les problèmes continuent à être exportés au Canada, les canadiens vont adopter des mesures bien connues en Europe : l'introduction d'un visa permettant la sélection et le contrôle des migrants, ainsi que le rejet des demandes d'asile... Ainsi, eux aussi vont simplement déplacer le problème sans proposer de véritables solutions.