



Deux rapports du Dr Yaron Matras- Université de Manchester Décembre 1996 et
Août 1998
MG-S-ROM (2000) 5

Problèmes liés à la mobilité internationale des Roms en Europe et La récente émigration des Roms de la République tchèque et de la République slovaque

SOMMAIRE

✓ **Premier rapport: PROBLEMES LIES A LA MOBILITE INTERNATIONALE DES ROMS EN EUROPE**

- I. RESUME
 - II. CONTEXTE
 - III. LES MIGRANTS ROMANIS : UNE DEFINITION
 - IV. HISTOIRE ANCIENNE ET RECENTE DES MIGRATIONS ROMANIS
 - V. LES CARACTERISTIQUES DE LA MIGRATION ROMANI
 - VI. LES CAUSES DE LA MIGRATION ROMANI
 - VII. LA SITUATION INDIVIDUELLE DES MIGRANTS
 - VIII. LES MESURES ADMINISTRATIVES PRISES EN REponse A LA MIGRATION ROMANI
 - IX. UN DEFI POUR LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ROMANIS
 - X. CONCLUSIONS
 - XI. RECOMMANDATIONS
- PROBLÈMES LIÉS À LA MOBILITÉ INTERNATIONALE DES ROMS/TSIGANES EN EUROPE (Conclusions adoptées par le Comité européen sur les migrations (cdmg) lors de sa 36eme reunion (avril 1997))

✓ **Deuxième rapport : LA RECENTE EMIGRATION DES ROMS DE LA REPUBLIQUE TCHEQUEET DE LA REPUBLIQUE SLOVAQUE**

- I. CONTEXTE
- II. L'ÉMIGRATION DE 1997
- III. CAUSES ET MOBILES
- IV. INTÉRÊT INTERNATIONAL POUR LA SITUATION DES ROMS TCHÈQUES ET SLOVAQUES
- V. RÉACTIONS À L'IMMIGRATION DANS LES PAYS VISÉS
- VI. RÉACTIONS EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
- VII. DÉBAT: MIGRATION, DÉCLIC D'UN CHANGEMENT INTÉRIEUR
- VIII. SOURCES

Premier rapport: PROBLEMES LIES A LA MOBILITE INTERNATIONALE DES ROMS EN EUROPE

(Rapport du Dr Yaron Matras, Université de Manchester, manuscrit soumis le 15 décembre 1996 - Conclusions adoptées par le Comité Européen sur les Migrations (CDMG) lors de sa 36ème réunion (avril 1997))

I. RESUME

La migration des Roms, postérieure à 1989, est la résurgence d'un phénomène récurrent dans l'histoire de cette population. Elle est provoquée par des facteurs externes tels que: hostilités, violations des droits de l'homme, changements de statut, désavantages sur le plan économique et précarité de leur état en général; elle est favorisée par des facteurs internes tels que: défiance vis-à-vis des institutions et des mesures gouvernementales, absence d'identification à celles-ci et absence de revendications territoriales. L'ensemble de ces facteurs spécifiques rendent les Roms différents des autres migrants en ce qu'ils prennent consciemment le risque de migrer, d'être expulsés plusieurs fois, et de vivre clandestinement en autarcie.

Les gouvernements et les organisations multilatérales ont déjà identifié certaines caractéristiques propres aux migrations romanes; ils ont même, dans un certain nombre de cas, pris des mesures spécifiques destinées à réguler directement ou indirectement leur migration.

L'étude souligne la nécessité de distinguer, lorsque l'on traite de la mobilité des Roms, entre les problèmes relatifs à la situation des groupes ayant un mode de vie itinérant et ceux liés à la migration de cette population.

Elle propose des mesures particulières de concertation pour aider à prévenir la clandestinité et la marginalisation des Roms ayant récemment émigrés d'Europe centrale et orientale vers l'Europe de l'Ouest. De telles mesures permettraient d'orienter les immigrants romanes vers des réseaux d'aides sociales, et d'aider à clarifier les demandes d'asiles et les problèmes de nationalité.

Si l'on veut s'attaquer aux causes de la migration, il faut prendre des mesures pour accroître la confiance et l'identification dans les structures sociales et politiques des pays d'origine. Pour aller dans cette direction, les Roms doivent impérativement reprendre confiance en eux. L'un des moyens de parvenir à cet objectif serait de soutenir les réseaux qui veillent au respect des droits de l'homme et des droits civils des Roms, et d'encourager leur représentation et leur participation aux processus de décision. Il est proposé de mener une étude sur les modèles de représentation des Roms et de réseaux existants, qui servirait de base aux discussions ultérieures. Les possibilités de représentation fondées sur des élections générales pourraient être étudiées dans ce cadre.

II. CONTEXTE

1. Depuis 1993, nombre d'études diligentées par des organisations multilatérales (UNHCR, CSCE/OSCE, Conseil de l'Europe, OCDE) ont porté sur les problèmes liés à la migration de Roms d'Europe centrale et orientale vers l'Europe occidentale. Ces études font suite à des résolutions, portant sur les problèmes spécifiques aux Roms, adoptées depuis 1990 par des organisations multilatérales. Le tableau général qui en ressort montre que la tendance à la migration vers les Etats membres de l'Union européenne est en baisse; son volume ne peut être chiffré, même approximativement; elle fait généralement l'objet d'estimations souvent spéculatives de la part de certaines communautés romanes, pour la plupart d'Europe de l'Est et du Sud-Est (principalement et par ordre décroissant, les communautés roumaines, d'ex-Yougoslavie, bulgares, polonaises, tchèques et slovaques). Plusieurs études s'accordent sur le fait que, depuis les changements politiques intervenus en Europe orientale en 1989-90, cette tendance, dont les racines historiques sont à la fois anciennes et récentes, s'est trouvée accentuée par des facteurs positifs, telle que la liberté de circuler, mais aussi par des facteurs négatifs, plus particulièrement le sentiment croissant chez de nombreuses communautés romanes de désavantages sur le plan social et politique, de vulnérabilité et de précarité.

2. Deux questions importantes doivent encore être clarifiées dans ce contexte: d'une part, il convient de déterminer dans quelle mesure cette tendance migratoire peut être considérée comme un "phénomène spécifiquement romane", et d'autre part, quelle ligne de conduite doit être adoptée pour réduire et résoudre les phénomènes de friction et d'insécurité qu'engendrent ces migrations. Dans son rapport du 1er août 1995 sur "La situation des Tsiganes (Roms et Sintis) en Europe", le CDMG a souligné que les Roms qui émigraient pour toutes sortes de raisons demandaient le droit d'asile dans les pays d'Europe occidentale, mais que leurs demandes n'aboutissaient généralement pas. Nombre d'entre eux avaient été renvoyés dans leur pays d'origine conformément aux dispositions d'accords de réadmissions récemment négociés, ou étaient restés illégalement¹. Le CDMG indique que cette situation a créé un ensemble de problèmes humains délicats, qui souligne la nécessité de s'attaquer aux causes économiques et sociales qui sous-tendent l'émigration des Tsiganes selon le plan d'action exposé dans le rapport. Il est donc recommandé de mener une étude, dans le cadre des compétences du CDMG, destinée à évaluer l'étendue véritable des problèmes rencontrés. La présente étude tente de déterminer les causes et les caractéristiques propres aux récentes migrations romanes ainsi que les problèmes qui s'y rattachent; elle suggère des actions possibles.

III. LES MIGRANTS ROMANES : UNE DEFINITION

3. Dans les études et les publications, il est souvent fait référence aux "Roms, Tsiganes, et Gens du voyage", sous-entendant un lien naturel entre ces groupes. L'amalgame entre minorités romanes et groupes itinérants provient pour partie du cliché romantique traditionnel du "Tsigane vagabond", transmis par la culture d'Europe occidentale, aussi bien que des travaux descriptifs de sociologues, essentiellement centrés sur le mode de vie itinérant de divers groupes, romanes ou non. Ces études servent souvent de toile de fond aux résolutions pressant les administrations d'adopter des dispositions particulières pour répondre aux besoins des groupes

¹ CDMG 1995: p.25.

itinérants et nomades. Cependant, dans le contexte des migrations Est-Ouest, associer Roms/Tsiganes et Gens du voyage sous-entend que la migration est motivée par un nomadisme traditionnel plutôt que par des circonstances sociales et politiques externes, et par des structures et attitudes internes à la communauté. Bien que l'on soutienne ici que la migration romani vers l'Ouest, comparée à celle d'autres groupes, n'a pas de caractéristiques distinctes, il ne faut pas confondre "migration" et "nomadisme". D'une manière générale, prendre le risque de migrer **malgré l'absence de traditions de nomadisme**, constitue le trait le plus marquant de la migration romani.

4. Bien que l'on pense que très peu de Roms, voire aucun, soient originellement "nomades" en ce sens qu'ils n'ont pas d'habitat permanent, on sait pourtant que certains d'entre eux, qui possèdent une résidence permanente, exercent encore une activité itinérante. Pour beaucoup de Roms, les voyages saisonniers font réellement partie du mode de vie traditionnel; ils sont généralement accompagnés de leur famille et profitent de la saison du voyage pour retrouver des parents plus éloignés. Leurs itinéraires sont souvent fixes, comme c'est le cas des Lovaras norvégiens qui traversent l'Allemagne pour se rendre en Belgique et en France, ou celui des Sinti d'Autriche, d'Italie et des Pays-Bas qui passent une grande partie de l'été en Allemagne. De nouveaux itinéraires liés à l'exercice d'une activité, ou à des voyages saisonniers, sont récemment apparus dans les Balkans, où les Roms sont devenus très actifs sur le plan commercial. Ils choisissent leurs itinéraires commerciaux ou saisonniers en fonction des marchés existants, des traditions familiales (possibilités de partager des ères de stationnement avec des membres de la famille étendue ou de clans alliés), de leur connaissance culturelle des régions traversées (par exemple les Sinti d'Italie et des Pays-Bas parlent l'allemand; les Roms musulmans de Bulgarie et de l'"Ex-République yougoslave de Macédoine" parlent le turc). Leur choix dépend aussi des facilités de déplacement et des perspectives commerciales qui leur sont offertes. Les Roms itinérants ne cherchent généralement pas à remplacer à long terme leur lieu de résidence permanent; ils ne sont donc pas confrontés aux problèmes d'immigration, de statut de réfugié et de statut de résident. Les Roms itinérants ne sont donc pas considérés ici comme des "migrants"².

5. Lorsque nous parlons des Roms migrants, nous entendons les membres de la minorité ethnique romani³ qui ont quitté le pays où ils résidaient originellement pour tenter d'améliorer leur qualité de vie à long ou à moyen terme, ou pour trouver un lieu de refuge et d'asile immédiat. Un rapport du Haut Commissariat de la CSCE pour les minorités nationales⁴, précise que par "qualité de la vie" il faut entendre, outre les perspectives économiques, un "sentiment durable d'appartenance" ainsi qu'une "plus grande confiance dans la capacité des autorités gouvernementales à défendre les droits de l'homme, à assurer l'autorité de la loi et à favoriser la tolérance et la compréhension au sein de la société dans son ensemble"⁵. Les migrants sont

² Ceci s'applique également aux groupes "itinérants" ou "nomades" d'origine non romani, tels que les "travellers" irlandais et les "Gens du voyage" français et belges, ou encore les "woowagenbewoners" néerlandais.

³ "Rom" est utilisé ici comme terme général désignant tous ceux dont la langue est le "Romani", c'est-à-dire un dialecte romani, bien qu'ils utilisent parfois une autre appellation pour désigner leur propre groupe, telle que Manush, Sinte, Kelderasha, Xoraxane, Arli, etc.

⁴ La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), septembre 1993. Les Roms (Tsiganes) dans la région de la CSCE. Rapport du Haut-Commissariat pour les minorités nationales.

⁵ Ibid.: p.10-11.

donc des gens dont la mobilité est motivée par l'absence, dans leur pays d'origine ou de résidence, d'une qualité de vie convenable telle que définie précédemment, y compris la sécurité personnelle, la confiance dans les institutions nationales et dans la population majoritaire en général, ainsi qu'un sentiment d'appartenance.

6. Cette définition des "migrants" englobe des personnes qui ont quitté leur dernier pays de résidence pour diverses raisons, et vivent temporairement ou définitivement dans un autre pays. Leur statut juridique peut varier considérablement; et les dispositions relatives à l'immigration et au droit d'asile sont, par contre-coup, souvent modifiées. La plupart des immigrants romanis actuellement en Europe occidentale appartiennent à l'une des catégories juridiques suivantes:

- Immigrants naturalisés, arrivés en Europe occidentale dans les années 50 ou 60; ils ont, depuis lors, acquis la nationalité de l'un des Etats membres de l'Union européenne (ou de la Norvège ou de la Suisse).
- Travailleurs migrants, arrivés en Europe occidentale dans les années 50 ou 60, muni d'un contrat de travail et d'un permis de travail; ils ont depuis lors, acquis un statut de résident permanent, tout en conservant la nationalité d'un pays d'Europe orientale. Ou, dans certains cas, leur nationalité n'étant pas clairement définie, ils eurent droit à des documents de circulation délivrés par le pays dans lequel ils résident à présent.
- Groupes spécifiques de Roms d'Europe orientale, arrivés entre 1950 et 1980 comme réfugiés ou migrants en transit, venant pour la plupart de Pologne ou de l'ex-Yougoslavie, généralement en tant que ressortissants de ces pays. Dans certains cas, leur nationalité n'étant pas clairement établie, les autorités locales, régionales ou nationales de certains pays d'Europe occidentale leur accordèrent un permis de séjour permanent ou temporaire, dans le cadre d'actions humanitaires ponctuelles (comme en Suède en 1966-68, aux Pays-Bas en 1977, à Cologne (Allemagne) en 1988, à Hambourg (Allemagne) en 1989-90).
- Demandeurs d'asile, arrivés de Pologne entre la fin des années 70 et le milieu des années 80 et, dans quelques cas, de l'ex-Tchécoslovaquie, de Roumanie et de Hongrie; ils n'obtinrent pas le statut de réfugié politique mais ne furent pas expulsés vers les pays communistes d'alors. Des titres de séjour permanents ou temporaires leur ont été accordés.
- Demandeurs d'asile, arrivés d'Europe orientale entre les années 80 et le début des années 90, dont les demandes d'asile ont été rejetées, et qui possèdent maintenant des autorisations à court terme leur permettant de rester, dans l'attente du résultat d'une procédure d'appel, ou bien, comme c'est le cas pour certains réfugiés de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, de la République fédérative de Yougoslavie, et de l'"Ex-République yougoslave de Macédoine", dans l'attente d'une décision concernant la prolongation de leur permis pour des raisons humanitaires, ou pour permettre de clarifier leur citoyenneté présente.
- Demandeurs d'asile, appartenant à cette dernière catégorie, dont les permis ont expiré; ceux ayant fait une demande d'asile depuis 1992-1993, et ceux dont la demande a été rejetée aussitôt au motif qu'ils viennent ou ont traversés des pays dits "sûrs"; les demandeurs d'asile dans des pays de transit, et ceux qui sont entrés illégalement dans des Etats d'Europe occidentale et n'ont pas remplis de formulaires ou ne se sont pas fait

enregistrer auprès des autorités; tous sont considérés comme des immigrants clandestins.

- Il y a, par ailleurs, les anciens migrants, qui ont appartenu à l'une des catégories précédentes mais qui, volontairement ou involontairement (parce qu'ils ont été expulsés), sont retournés dans leur pays d'origine.

IV. HISTOIRE ANCIENNE ET RECENTE DES MIGRATIONS ROMANIS

7. La migration est un **phénomène récurrent** dans l'histoire des Roms. Elle fait partie de la mémoire collective et culturelle, et de l'héritage historique des Roms en tant que nation. Pour Alain Reyniers, "les migrations tsiganes sont à la fois le résultat d'une dynamique de changement pour s'adapter aux nouvelles circonstances, et la réponse à des opportunités historiques"⁶. On sait que les persécutions et les expulsions ont amené les Roms à quitter les lieux où ils résidaient dès le seizième siècle⁷. Bien qu'aucun témoignage écrit direct de l'histoire romani ne soit disponible, certains universitaires établissent un lien entre la migration romani vers l'Europe et les conquêtes islamiques du nord de l'Inde, aux environs du dixième siècle⁸. Un lien similaire est établi entre la chute de l'empire byzantin, les conquêtes ottomanes et les migrations romanis des Balkans vers l'Europe du Nord, du Nord-Est et de l'Ouest, au quatorzième et quinzième siècles⁹. A la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle, l'exode des Roms vlach (kalderas, lovaras, etc.) de Roumanie était au moins en partie lié à l'abolition de l'esclavage des Roms et des mouvements de libération qui s'en suivirent¹⁰. Les descendants de ces migrants, estimés à quatre millions maximum, sont maintenant éparpillés dans presque toute l'Europe et dans les Amériques. Les réfugiés romanis d'Europe orientale ont été déplacés consécutivement à la seconde guerre mondiale, et beaucoup d'entre eux sont restés à l'Ouest. A la fin des années 40 et au début des années 50, la migration des Roms de Slovaquie vers la Bohême a été encouragée, voire imposée, par la politique gouvernementale d'industrialisation d'après-guerre.

8. En ce qui concerne les migrations romanis les plus récentes de l'Europe orientale vers l'Europe occidentale, il convient de distinguer trois vagues :

- La migration antérieure au milieu des années 70, qui permit aux migrants de trouver du travail et d'obtenir des titres de séjours, et dans certains cas une nationalité.
- La migration d'entre la fin des années 70 et le début des années 90, quel qu'ait été le but ou la raison de chacun des migrants, qui ne fut possible qu'en demandant le statut de

⁶ Alain Reyniers, 1992. Les populations tsiganes et leurs mouvements dans les pays d'Europe centrale et orientale et vers quelques pays de l'OCDE. Migration internationale et politiques du marché du travail; Documents hors série N° 1, Paris, p. 8.

⁷ Voir Angus Fraser, 1992. The Gypsies. Oxford: Blackwell.

⁸ Alain Reyniers: p.5.

⁹ Voir Ian Hancock, 1987. The Pariah Syndrome. Ann Arbor: Karoma.

¹⁰ Voir Aparna Rao, 1994: Die Minderheit der Roma und Sinti, Handbuch Minderheiten in Deutschland, Giessen; Ian Hancock, 1995. A handbook of Vlach Romani. Columbus: Slavica.

réfugié politique, ou entrant et restant illégalement dans le pays de destination.

- La migration consécutive à l'introduction, en 1992-93, des réglementations concernant les pays d'origine ou de transits "sûrs", et des dispositions permettant le refus, plus ou moins immédiat, des demandes d'asile et la réadmission dans les pays d'origine ou de transit. Lors de cette migration, les Roms de la plupart des pays d'Europe orientale pénétrèrent en Europe occidentale soit avec un visa de tourisme - et restèrent dans la clandestinité après expiration de celui-ci - soit illégalement. Dans tous les cas, ils furent traités comme des immigrants clandestins.

9. Cette dernière vague de migration était typiquement clandestine. Les immigrants étant peu disposés à se faire enregistrer par les autorités ou à contacter des organisations d'aide non-gouvernementales, de crainte d'être repérés et expulsés, il est très difficile de fournir une estimation du nombre d'individus concernés. Pour les deux premières vagues de migration, les estimations chiffrées sont généralement basées sur une évaluation de la proportion de Roms faisant partie de groupes de ressortissants enregistrés comme venant de pays connus pour être des lieux d'origine de migrations romanis, car les migrants romanis ne sont pas reconnus par les autorités en tant que tels. Ces estimations varient considérablement. Les Roms de l'ex-Yougoslavie sont supposés être le groupe le plus important de migrants romanis d'Europe orientale séjournant en Europe occidentale; beaucoup ont un titre de séjour en règle, étant arrivés avec la plus ancienne de ces vagues récentes. Alain Reyniers chiffre le nombre de travailleurs romanis en provenance de l'ex-Yougoslavie à 53 000 en Autriche, 10 000 en Allemagne, de 10 à 30 000 en Italie, et environ 10 000 en France¹¹. Le chiffre pour l'Italie concorde avec celui évaluant à 25 000 le nombre de Roms originaires de l'ex-Yougoslavie, dont la moitié sans titre de séjour¹². Pour l'Allemagne, cependant, d'autres sources évaluent le nombre de Roms originaires de l'ex-Yougoslavie et ayant un permis de séjour à 50 000, chiffre identique à celui des Roms n'ayant qu'un permis temporaire ou pas de permis du tout¹³; d'autres avancent même le chiffre de 100 000 Roms, sur les 700 000 travailleurs d'origine yougoslave qui sont arrivés en Allemagne dans les années 60, en plus d'une part importante des 400 000 réfugiés de guerre de l'ex-Yougoslavie vivant actuellement en Allemagne, et supposés être des Roms¹⁴.

10. En terme d'importance, juste après les Roms de l'ex-Yougoslavie, vient le groupe des immigrants romanis originaires de Roumanie. On signale également qu'un petit nombre de Roms d'origine roumaine, auquel on n'a pas accordé le droit d'asile mais que l'on n'a pas expulsés et dont le statut n'est toujours pas clairement défini¹⁵, ont cherché refuge en Allemagne et en France pendant les années 80; selon certaines sources la majeure partie d'entre eux ne sont arrivés qu'au printemps 1990. Les estimations varient là encore considérablement. Mark Braham estime que les Roms représentent 40% des demandeurs d'asile enregistrés, venus de Roumanie en l'Allemagne entre 1990 et 1992, sur un nombre total de plus de 70 000 réfugiés

¹¹ Alain Reyniers: p.10.

¹² Santino Spinelli, 1995. Les Roms réfugiés en Italie. Chimères 26, 107-110.

¹³ Katrin Reemtsma, 21/12/95. (Information sur la migration et la fuite des Rom).

¹⁴ Helmut Dietrich, mai 1995: Le système des expulsions en Allemagne. Chimères 26, 99-105.

¹⁵ Katrin Reemtsma: 21/12/95.

romanis¹⁶. Le même chiffre de 70 000 est cité par Alain Reyniers¹⁷, mais pour une période de quatre années, allant de 1989 à 1992. Helmut Dietrich avance le chiffre de 39 000 (ressortissants) roumains, dont 90% sont vraisemblablement des Roms, interpellés puis expulsés, après avoir pénétré illégalement en Pologne pour se rendre en Allemagne, entre 1990 et 1993¹⁸. Mises à part les spéculations sur le pourcentage de Roms présents au sein d'un groupe de ressortissants d'un pays d'origine donné, des informations éparses font état de groupes isolés de migrants roms dans certaines villes. On sait par exemple, qu'en France, plusieurs centaines de Roms d'origine roumaine se sont installés à Roubaix, en décembre 1992, que 50 ont été expulsés de Toulouse en décembre 1992, et que 800 à 1000 vivaient à Nanterre entre 1991 et 1992¹⁹. Mais, il est extrêmement difficile de tenir à jour des données exactes, les demandeurs d'asile romanis d'origine roumaine se faisant généralement enregistrer plusieurs fois et se déplaçant de ville en ville.

11. Depuis les changements politiques intervenus en Europe orientale, on ne peut faire d'estimations que sur les tendances très générales, relatives à l'ampleur de la migration romani. Depuis 1990, les principaux pays d'origine de l'immigration sont la Roumanie, l'«Ex-République yougoslave de Macédoine», et la Bosnie-Herzégovine; le nombre total de Roms en provenance de ces pays et qui ont, depuis 1990, fait au moins une fois une demande d'asile politique en Europe occidentale, se situe quelque part entre 50 000 et 150 000. Il est possible que, depuis 1992, l'on ait empêché un nombre équivalent de Roms, originaires pour la plupart de Roumanie, de franchir la frontière avec l'Europe occidentale²⁰. Pendant certaines périodes, et plus particulièrement en 1991-92, des immigrants romanis, dont le nombre total reste cependant beaucoup moins élevé, arrivèrent de Bulgarie et de Croatie, et plus tardivement (en 1995) de Pologne et de la République tchèque. Il faut néanmoins avoir présent à l'esprit le fait que beaucoup, et peut-être même la majorité des immigrants, principalement originaires de Roumanie, de Bulgarie et de l'«Ex-République yougoslave de Macédoine», sont repartis, volontairement ou non, pour leur pays d'origine.

12. Les principales destinations des migrants romanis venant de l'Est ont été l'Allemagne, l'Italie, la France et l'Autriche. Mais une fois venu à expiration le permis de séjour temporaire délivré dans l'attente du résultat de la demande d'asile, des mouvements considérables se sont produits à l'intérieur de ces pays, ainsi qu'à destination d'autres pays de l'Union européenne, telle que les Pays-Bas, la Belgique ou l'Espagne. Par ailleurs, des groupes plus restreints de migrants romanis, comptant jusqu'à plusieurs centaines d'individus, ont cherché à s'installer dans certains pays comme la Suède et le Royaume-Uni, en y pénétrant généralement avec des visas de tourisme et en séjournant illégalement, ou bien en faisant une demande d'asile.

¹⁶ Mark Braham, mars 1993. *The Intouchables. A survey of the Roma people of Central and Eastern Europe*. Rapport du bureau du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (UNHCR): p. 24.

¹⁷ Alain Reyniers: p. 13.

¹⁸ Helmut Dietrich: p. 102.

¹⁹ Alain Reyniers: p.13.

²⁰ Ainsi, en 1992, quelque 10 000 Roms en provenance de Roumanie et de l'ex-Yougoslavie, ont été détenus dans des camps en Hongrie, pour prévenir leur entrée en Allemagne; L. Fakete et F. Webber, June 1994: "Inside Racist Europe", Institute of Race Relations, Londres.

13. Depuis 1990, seuls quelques cas d'immigrants romanis en provenance de Slovaquie ont été signalés, et aucun en provenance de Hongrie. Il n'y a pas d'explication évidente à l'absence de migration romani de Hongrie, bien que cela laisse supposer un fort sentiment d'appartenance à ce pays de la part des communautés romanis. On sait que les leaders du mouvement hongrois en faveur de la démocratie, en 1989-90, comptaient dans leurs rangs des activistes romanis. Ceci s'est reflété dans la représentation politique, y compris dans la représentation parlementaire qui s'est faite par le canal de divers partis politiques hongrois, ainsi que dans la formation d'un grand nombre d'associations à but politique, et d'une organisation "ombrelle" ou "parlement romani".

14. Depuis le renforcement des contrôles aux frontières et des dispositions relatives à l'entrée dans les pays d'Europe occidentale, plus particulièrement en Allemagne, en Autriche et en Italie, en 1992-93, (y compris une réglementation plus stricte du droit d'asile), la classification de la plupart des pays d'Europe orientale en pays d'origine ou de transit "sûrs", et l'entrée en vigueur d'accords de réadmission, la migration d'Europe orientale vers l'Europe occidentale est beaucoup plus subreptice et probablement numériquement plus faible que précédemment. Pour les émigrants romanis, la principale destination de migration est maintenant la Pologne, et non plus l'Allemagne, qui avait jusqu'alors (de 1989 à 1992) attiré le plus grand nombre de migrants romanis. Aucune estimation chiffrée n'est disponible, mais il y a actuellement une forte présence de Roms d'origine roumaine dans la plupart des grandes villes polonaises, ainsi que dans les villes situées à la frontière allemande. Beaucoup tentent, à maintes reprises, d'entrer en Allemagne. Les autorités polonaises sont tenues, selon l'accord de réadmission passé avec l'Allemagne, de les laisser rentrer en Pologne après qu'ils aient été arrêtés et expulsés par les autorités allemandes d'immigration. Des ONG rapportent que certains Roms choisissent de déposer une demande d'asile en Pologne, où, contrairement à l'Allemagne depuis l'amendement de 1993 sur les dispositions relatives au droit d'asile, ils ont encore le droit d'être entendus et bénéficient d'un logement et d'une aide alimentaire jusqu'au résultat de leur demande d'asile. Il n'existe aucun rapport disponible quant à des demandes d'asile de Roms d'origine roumaine qui auraient abouti.

15. En plus des Roms d'origine roumaine, on a récemment constaté une migration de Roms ukrainiens vers la Pologne. Contrairement aux Roms d'origine roumaine, qui vivent dans des foyers d'accueil mis à leur disposition par l'Etat et qui mendient souvent dans les rues des grandes villes polonaises, les Roms ukrainiens connaissent mieux la langue et les coutumes de ce pays; ils ont souvent de la famille en Pologne, et souhaitent s'y installer. Ils ne font pas de demande d'asile, entrent en Pologne en tant que touristes et y restent illégalement. Ils ont souvent un métier, et nombre d'entre eux construisent des maisons et semblent vouloir rester indéfiniment dans le pays.

V. LES CARACTERISTIQUES DE LA MIGRATION ROMANI

16. Comme le souligne le rapport du CDMG²¹, la mobilité accrue des Roms depuis 1990 ne doit pas laisser croire à l'éventualité d'une "déferlante" tzigane sur l'Ouest. On peut même dire que sa courbe de croissance est parallèle à celle des migrations de populations non-romanis des mêmes pays d'origine. Il est néanmoins nécessaire de souligner les caractéristiques propres à la plupart des mouvements migratoires romanis. Le cas de l'ex-Yougoslavie en offre un exemple.

²¹ CDMG p. 18, p. 20.

Comme évoqué plus haut, les Roms d'origine yougoslave ont participé, dans les années 60, au flux migratoire des travailleurs vers l'Europe occidentale. Mais lorsqu'au début des années 70 les possibilités d'emploi en Europe occidentale subirent des restrictions (l'Allemagne, par exemple, mit fin en 1973 aux traités bilatéraux autorisant d'immigration de travailleurs), les Roms continuèrent à entrer en Allemagne, en Italie, en Autriche, en Belgique, en France, en Espagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, soit comme demandeurs d'asile soit illégalement. On ne constate aucune autre pratique migratoire semblable, comportant le risque d'une procédure de demande d'asile ou celui d'avoir à travailler clandestinement, chez les autres populations originaires de l'ex-Yougoslavie après les restrictions relatives aux travailleurs immigrés, exception faite des Albanais du Kosovo, où des tensions et des violences interethniques se produisirent régulièrement dans les années 80.

17. L'exemple des Roms yougoslaves révèle une caractéristique particulière des pratiques migratoires romanis, que l'on retrouve aussi dans les migrations romanis postérieures à 1989. À savoir, **la défiance vis-à-vis des structures sociales et des institutions** de leur pays de résidence, et par voie de conséquence un refus de s'y fixer qui a amené les Roms à **explorer les perspectives qu'offrait la migration, même si elle se fait au risque d'expulsions répétées, et de l'obligation d'une vie clandestine autarcique**, en marge des sociétés occidentales. Les raisons de cette acception par les Roms de courir certains risques sont liées à des situations auxquelles les Roms sont peu désireux d'être confrontés dans leur pays d'origine. Un récent rapport de l'OSCE évoque le fait que "le manque de confiance que les Roms ont dans le système judiciaire de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale" constitue le principal obstacle à l'utilisation par les Roms du système juridique nationale pour protéger leurs droits²². En conséquence, les Roms sont des victimes particulièrement vulnérables, car ils sont moins enclins à accuser les organes judiciaires d'irresponsabilité²³. Parmi les motifs de déplacement des Roms vers l'Ouest, dont divers rapports font état, tels la recherche d'une meilleure situation économique ou le désir d'échapper à des conflits armés - motivations que les Roms partagent parfois avec d'autres migrants non-romanis - on retrouve mentionnée de façon répétée, "l'insécurité due à des tensions interethniques et à des incidents violents occasionnels"²⁴, motif qui est propre aux Roms.

18. Du fait de la diversité des motivations individuelles, les récents mouvements migratoires romanis se partagent entre migrations volontaires et migrations involontaires²⁵, ou bien se répartissent entre ces deux extrêmes sur une échelle de migration et de demandes d'asile²⁶. Quoiqu'il en soit, les motivations individuelles des Roms sont typiquement enracinées dans un contexte socioculturel et historique né des expériences collectives de la communauté romanis dans chacun de leurs pays d'origine - entre autres, un passé d'exclusion, d'expulsion, de désavantages et de persécutions. L'impact historique de ces facteurs externes a favorisé l'apparition d'un sentiment de **défiance** et d'un **manque d'identification** qui sont devenus des

²² Angela, Kocze, mars-mai 1996, The Roma of Central and Eastern Europe: Legal remedies or invisibility? OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Contact Point for Roma and Sinti Issues, p. 4.

²³ Ibid.: p. 24.

²⁴ CDMG: p. 24.

²⁵ CSCE: p. 9

²⁶ Mark Braham: p.98.

caractéristiques internes typiques de l'attitude de beaucoup de communautés romanis. Les Roms se sentent vulnérables et sont peu enclins à faire confiance à la société, à ses représentants et à ses institutions; ils ont donc tendance à **rechercher individuellement des alternatives plutôt qu'à participer à la mise en place d'un processus de changement collectif** dans chaque pays concerné. Bien qu'il existe des contre-exemples dans la plupart des pays d'Europe orientale, d'autant que la variété et l'impact des actions romanis organisées s'est accru comme jamais depuis 1989; la défiance et l'absence d'identification restent une attitude dominante de la majorité de la population romani d'Europe orientale: cette attitude les pousse, dans les situations difficiles, à envisager d'émigrer.

19. S'il est vrai que les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne jouissent de la liberté de circulation et de travail à l'intérieur de l'Union, aucun mouvement migratoire notable de Roms vers le Nord depuis des Etats membres moins favorisés comme l'Espagne ou la Grèce, n'a été constaté à ce jour; et ce, malgré le nombre important de Roms vivant dans ces pays, et les difficultés économiques auxquelles ils sont souvent confrontés: chômage, logements délabrés, absence de formation professionnelle et d'éducation. Ceci montre à quel point il est difficile de généraliser en ce qui concerne les causes économiques des migrations. L'acceptation des difficultés économiques, même si l'on appartient à une minorité désavantagée en Espagne ou en Grèce, est liée à un sentiment général de stabilité et de prévisibilité, ainsi qu'à un sentiment d'attachement et d'appartenance historique que les communautés romanis partagent, dans ces pays, avec la majorité non-romani ("gadje") de la population. C'est très exactement ce sentiment subjectif qui manque aux communautés romanis qui migrent selon les principes traditionnels.

20. Un autre aspect remarquable du mouvement migratoire romani comparé à d'autres mouvements migratoires récents - pour raisons économiques ou politiques - est qu'il ne s'agit jamais d'une **migration d'individus**, mais d'une migration de familles nucléaires et, dans nombre de cas, de plusieurs branches d'une famille étendue ou d'un clan. Un rapport sur les demandeurs d'asile roumains de Lyon recense, par exemple, 890 jeunes Roumains non-romanis tous célibataires entre janvier et juin 1995, pour 500 familles romanis d'origine roumaine arrivés pendant la même période²⁷. La disposition particulière, introduite par le gouvernement régional d'Hambourg en septembre 1989, avait pour but de délivrer des permis de séjour à un noyau de 150 personnes, qui vivaient là depuis cinq ans ou plus et qui n'avaient pas de casier judiciaire. En novembre 1989, cette disposition a été étendue aux membres de la famille, conduisant finalement à accorder des permis de séjour à 1500 Roms, résidant dans la ville ou dans la région, et dont la nationalité n'avait pas été clairement établie. Les familles romanis sont généralement accoutumées à partager l'habitat et la responsabilité de la subsistance, ce qui renforce leur position dans des situations comme celles rencontrées dans les foyers pour demandeurs d'asile; cette habitude les aide à survivre même dans la clandestinité, lorsque leur demande d'asile est rejetée et qu'un travail déclaré leur est interdit. Cette forte structure familiale, qui est une caractéristique marquante de la société romani, renforce donc **l'acceptation consciente des risques que leur fait encourir l'émigration**, y compris dans les conditions juridiques et sociales les plus défavorables.

VI. LES CAUSES DE LA MIGRATION ROMANI

²⁷ Réseau Tiberius Claudius, 1995: Demandeurs d'asile tsiganes: l'embaras d'une métropole, Chimères 26, 111-114, p. 111; Jean Costil, André Gachet, Eric Gerbe, juin 1995: En visite chez les Roms de Roumanie, p. 1.

21. Depuis les bouleversements politiques survenus en Europe orientale, les Roms sont devenus la principale cible des sentiments nationalistes. Selon un rapport de l'UNHCR, c'est pour **fuir les conflits sociaux et les confrontations violentes** avec les populations majoritaires non-romanis, que les Roms installés en Europe occidentale ont fui leur pays²⁸. Cette conclusion s'appuie essentiellement sur: (1) Le pourcentage relatif d'immigrants romanis selon le pays d'origine, avec en tête les pays où les tensions interethniques sont fortes; (2) Les cas circonstanciés de migrants individuels; et (3) L'apparition soudaine, mais temporaire, de tendances migratoires dans des régions où des cas isolés d'incidents ou de tensions interethniques ont été rapportés.

Il n'en reste pas moins souvent difficile d'établir un lien direct entre des violences interethniques ou des violations des droits de l'homme, et des cas particuliers de migration de familles. En prenant la décision d'émigrer ou non, les comportements collectifs habituels à une communauté ou à une famille étendue peuvent l'emporter sur les préférences individuelles, d'autant plus que le coût de la migration peut difficilement être supporté par une famille nucléaire seule. Une fois encore, on peut en conclure que, malgré les risques encourus, le choix de migrer est sous-tendu par une attitude de défiance collective.

22. Des témoignages attestant des **tensions entre ethnies**, et le fait que **les autorités auraient été incapables de contrôler et de contenir les conflits interethniques** et d'éviter les représailles subies par la minorité romani, figurent à maintes reprises dans les rapports d'organisations non gouvernementales pour les droits de l'homme²⁹ et d'agences gouvernementales³⁰. Ils concernent la Roumanie, pays d'origine d'un grand nombre Roms ayant migrés depuis 1990, et occasionnellement, la Bulgarie³¹ et l'"Ex-République yougoslave de Macédoine"³². Les représentants de la communauté romani de Roumanie ont cependant tendance à minimiser eux-mêmes l'impact de la violence interethnique sur la migration. Citons par exemple: "Ceux qui émigrent ne sont pas des réfugiés politiques, mais des individus animés par l'esprit d'entreprise, alors que ceux dont les foyers ont été détruits restent généralement sur place"³³. D'autres informations provenant d'associations romanis roumaines affirment que, dans la plupart des cas d'expulsion de familles romanis de leur village, à la suite de la destruction de leur maison au cours d'actes de violences racistes, ces familles ont pu réintégrer

²⁸ Mark Braham: p. III.

²⁹ Helsinki Watch, septembre 1991: Destroying Ethnic Identity. The Persecution of Gypsies in Romania; Amnesty International, rapport annuel 1991: p. 375; Helsinki Watch, décembre 1994: Lynch Law in Romania; Amnesty International, communiqué de presse du 22.05.1995.

³⁰ Hon. Steny H. Hoyer, Ethnic violence in Romania, Congressional Record, U.S. House of Representatives, 29 mai 1991; U.Q. Commission on Security and Cooperation in Europe, juillet 1994. Human Rights and Democratization in Romania.

³¹ Amnesty International, communiqués de presse de mai 1994, cités dans Romnews 1/5, et d'octobre 1994; D. Petrova, rapport annuel 1993, Human Rights Project on Legal Defence for Gypsies, Sofia; Romnews 1/23.

³² M. Heeder et M. Hielscher, M. 02.01.1991, Zur Situation der Roma-Familien in Sutka/Skopje; Flüchtlingsbüro Stuttgart, 02.01.1993. Zur Einschätzung der Lage in Mazedonien.

³³ Mark Braham: p. 23.

leur village et leur maison dans les 3 à 6 mois³⁴ qui suivirent. Les autorités roumaines insistent sur le rôle joué par l'intégration et les relations avec d'autres minorités ethniques dans le contexte de nombreux conflits locaux impliquant des Roms.

23. Il existe malgré tout, au moins dans certains cas, la preuve d'un lien direct entre d'une part, la migration et, d'autre part, la violence interethnique et les harcèlements de la police locale. Tels sont les cas de familles romanis originaires de Roumanie séjournant à Eisenhüttenstadt, en Allemagne dont l'histoire a été relatée à l'UNHCR³⁵, et de la famille Ciurar qui dû quitter la Roumanie, en mai 1992, après l'incendie de sa maison d'Alba Julia par des officiers de police et des villageois ivres qui infligèrent de graves blessures à leur enfant âgé de dix ans. Le Bureau fédéral allemand pour la reconnaissance des réfugiés étrangers suggère, dans sa décision d'accorder le droit d'asile à une famille romani dont les enfants avaient été battus par des officiers de police et qui avait cherché refuge en Allemagne, qu'il pourrait y avoir des cas d'intolérance, et même de violence anti-romani infligées par les autorités policières, dans des régions éloignées³⁶. En outre, la décision sous-entend que si les autorités roumaines n'agissent pas de façon délibérément discriminatoire vis-à-vis des Roms (et qu'il n'y a donc pas de "circonstances justifiant asile"), ceux-ci sont, en pratique, régulièrement victimes de violentes attaques de la part de la population roumaine, et sont en but à une **sévère restriction de leurs activités et de l'emploi**³⁷. Il semble que la corrélation entre la violence interethnique et le manque de perspectives économiques puisse être telle que les tensions, particulièrement dans les petites villes ou dans les régions où les Roms n'excèdent pas quelques centaines d'individus, peut motiver le départ de l'ensemble de la communauté³⁸.

24. **Des actes de violence isolés** ont parfois provoqué la migration de communautés romanis de certaines régions. Un exemple qui a reçu une large couverture médiatique est le cas de Mlawa, ville du sud de la Pologne où, en juin 1991, un certain nombre de maisons romanis ont été incendiées par une foule hurlant des slogans racistes. Il est à noter que la situation économique des victimes était généralement bonne, ce qui exaspérait, rapporte-t-on, le reste de la population, que les bouleversements économiques du pays avaient affecté, d'une manière générale, de façon plutôt négative. La totalité de la communauté romani de Mlawa - plusieurs centaines d'individus - quittèrent la Pologne par bateau pour gagner la Suède, d'où ils furent refoulés par les autorités. Mlawa a suscité beaucoup d'attention publique, peut-être du fait qu'il s'agissait d'un incident atypique en Pologne, ceci bien que les ONG clament que les tensions et la violence anti-Roms intermittente ont contribué à déclencher la vague récente de migrations romanis vers le Royaume-Uni, un développement que les autorités ont considéré comme étant essentiellement motivé par des raisons économiques.

25. Jusqu'à une date récente, les réfugiés romanis venant des **zones de conflit armé de l'ex-Yougoslavie**, et plus particulièrement de Bosnie-Herzégovine, n'ont guère retenu l'attention. Beaucoup ont quitté la région de peur d'être embrigadés dans un camp ou dans

³⁴ Nora Costache: Convention of return. Patrîn 2, 6-9, p.8.

³⁵ Marc Braham: p. 104-105.

³⁶ Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, A-1549869-154, 05.01.1993, p. 6-7.

³⁷ Ibid: p. 5.

³⁸ Jean Costil, et al., (p.17), rapporte que 70% des 150 familles romanis de la ville de Craiova, en Roumanie, a cherché asile en Allemagne; nombre d'entre eux ont ensuite gagné la France.

l'autre, bien qu'ils ne soient pas partie prenante dans ce conflit. Diverses sources font état de communautés romanis de Bosnie-Herzégovine réfugiées de guerre, dont on pense qu'elles sont représentatives d'une plus large communauté, quoi que leur nombre ne soit pas connu. A Banja Luka, des nationalistes extrémistes serbes ont fait clairement savoir qu'ils ne toléreraient pas la présence d'une communauté romani, et ont poussé des familles à fuir dès 1992. Des réfugiés viennent aussi des zones musulmanes, tels les Roms kalderas de Bosnie qui, n'étant pas pratiquants, craignent de devoir quitter les zones sous contrôle musulman, ou les familles de Sarajevo qui ont fui de crainte d'être mobilisées dans l'armée. S'étant éparpillés partout où ils trouvaient refuge à l'Ouest, les Kalderas d'origine bosniaque tenteraient, selon certaines informations, de se regrouper à Londres³⁹. D'après certaines sources, des Roms de Jasenje et de Bijeljina, au nord-ouest de la Bosnie, bien que "culturellement proches des musulmans", sont opposés à l'idée de se battre pour un camp ou pour l'autre. Sur les 7 à 8000 Roms qui vivaient à Bijeljina avant la guerre, seuls 34 s'y trouveraient encore. On sait que plusieurs centaines d'entre eux vivent en Allemagne. Sur les 450 Roms qui demeuraient à Jasenje, plus de la moitié vivent maintenant à Berlin. Certaines sources indiquent qu'ils ont reçu l'ordre de quitter l'Allemagne dès que leurs permis de séjour, qui ont récemment été prolongés, viendront à expiration⁴⁰. Il est désormais évident que les Roms n'ont pas été pris en compte par le réseau de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine. Une récente mission d'enquête du Conseil de l'Europe a exprimé la crainte de voir, dans l'avenir, se reproduire ce genre de discrimination, si les réfugiés et les personnes déplacées devaient revenir prématurément; elle craint aussi que dans toute cette région les Roms se retrouvent en dernière position quand il s'agira de trouver un logement, du travail et une place décente dans la société⁴¹.

26. Des **changements soudains de statut** dans les pays d'origine, peuvent être un facteur qui favorise le manque de confiance, et incite les Roms à envisager d'émigrer. Le Secrétaire Général Adjoint du Conseil de l'Europe a exprimé sa préoccupation, lors du Séminaire "Dimension Humaine" sur les Roms dans la région de l'OSCE (Varsovie, septembre 1994), concernant les effets probables de la loi tchèque relative à la citoyenneté sur la population romani, tout comme l'ont fait le Haut-Commissariat pour les minorités nationales de l'OSCE et les délégations de l'Union européenne et des Etats-Unis, lors la Conférence de l'OSCE tenue à Budapest (novembre 1994). En conséquence, une étude, dont les résultats ont été présentés en avril 1996, fut diligentée par un groupe d'experts du Conseil de l'Europe. Ceux-ci n'ont pas voulu spéculer sur le nombre exact de Roms concernés par cette loi, mais estiment qu'une proportion significative d'entre eux se trouvent parmi les Roms récemment devenus apatrides *de facto* et *de jure*⁴². Selon certaines sources, la moitié des Roms d'origine tchèque ne pourrait prétendre à la nationalité tchèque à cause de leur casier judiciaire, et au moins 20 000 Roms, soit environ un tiers de la population romani du pays, n'aurait pu obtenir la nationalité depuis 1993⁴³. Les centres de consultations allemands et néerlandais pour les Roms ont fait état d'une

³⁹ Thomas Acton, mai 1995: Romani refugees from Bosnia and Serbia in the U.K.

⁴⁰ Katrin Reemtsma, avril 1996: Situation of Roma from the "Republika Srpska"/Jasenje and Bijeljina.

⁴¹ Conseil de l'Europe, août 1996: Mission d'observation sur la situation des Roms/Tsiganes en Bosnie et Herzégovine. Conclusions et recommandations.

⁴² Conseil de l'Europe, avril 1996: Rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois de la République tchèque et de la Slovaquie relatives à la citoyenneté et leur mise en œuvre, et réponse des Gouvernements de la République tchèque et de la Slovaquie, p. 19.

⁴³ Angela Kocze: p. 8-9.

augmentation du nombre de Roms tchèques qui se sont informés des possibilités de résidence et d'asile au cours de 1995. Une enquête menée en mars 1995 par le Roma National Congress et la Fondation Soros pour les Roms, soutient que 90% des Roms d'origine tchèque interrogés envisageaient d'émigrer depuis l'instauration des nouvelles lois, et que 10% d'entre eux avaient d'ores et déjà essayé de migrer au moins une fois ⁴⁴.

27. La confusion qui résulte de l'effondrement de l'ex-Yougoslavie et de l'émergence de nouvelles républiques, a amené nombre de Roms à ne pas chercher à obtenir la nouvelle nationalité, laissant leur passeport expirer, puis demandant le statut de réfugiés apatrides. Pour de nombreux migrants, ce **changement de statut dû à l'émergence de nouveaux Etats**, est intervenu pendant leur séjour en Europe occidentale. Des négociations avec les services consulaires des nouvelles Républiques ont souvent été engagées par les autorités locales des pays d'accueil, qui cherchaient à encourager le renouvellement des passeports, espérant ainsi ne pas avoir à prendre en charge ces réfugiés apatrides, et à déterminer clairement vers quel pays les demandeurs d'asile déboutés devraient être reconduits.

VII. LA SITUATION INDIVIDUELLE DES MIGRANTS

28. Les Roms d'Europe orientale n'ont aucune possibilité réelle migrer pour une longue durée en tant que travailleurs en Europe occidentale. Les mouvements migratoires à court terme sont exclus de par la nature même de la migration des Roms, qui est une migration de familles nucléaires ou étendues plutôt qu'une migration de travailleurs qualifiés seuls. Aussi, depuis 1989, l'asile politique a-t-il été leur unique possibilité de quitter l'Europe orientale pour l'Europe occidentale afin d'améliorer leur qualité de vie et leur sécurité personnelle. Le migrant romani type d'après 1989 est donc demandeur d'asile, ou réfugié des zones de conflit armé de l'ex-Yougoslavie.

29. Les problèmes que posent les procédures de demande d'asile aux migrants sont multiples. En premier lieu, la procédure elle-même. Se faire enregistrer par les autorités est une procédure aussi étrangère aux Roms que l'est la signification par écrit, plutôt que par un acte physique, du rejet de la demande dans les pays occidentaux. Ils n'accordent donc aucune importance au droit d'appel, non plus qu'aux dates limites imposées. Les requérants doivent faire une déclaration justifiant leur demande. L'audience se déroule exclusivement dans la langue officielle du pays d'origine du demandeur et non en romani. L'interprète est presque toujours natif de ce pays. Dans la tradition orientale, et dans la tradition romani, insulter le pays de quelqu'un, surtout si son sort en dépend, peut être plus préjudiciable que bénéfique. C'est pourquoi les demandeurs d'asile omettent fréquemment de donner des précisions sur les manifestations d'hostilité et les violations des droits de l'homme sur lesquels se fondent en réalité leur demande; ce qui a pour résultat le rejet de leur requête. En outre, de nombreuses sources indiquent que les interprètes suppriment ou minimisent, souvent d'eux-mêmes, les allusions aux incidents anti-romanis, tentant ainsi de défendre l'image de leur patrie.

30. Une autre difficulté provient de l'opinion que les demandeurs d'asile se croient tenus d'exprimer sur le pays d'accueil. Ils font souvent l'éloge des perspectives d'avenir et du niveau de vie qu'offre le pays, en s'imaginant que cela leur vaudra les bonnes grâces des autorités;

⁴⁴ Romnews: 1/40.

c'est généralement le contraire qui se produit: leur demande est alors rejetée au motif que la tentative d'immigration vient en fait du désir d'améliorer leur niveau de vie.

31. Outre ces problèmes de procédure, l'octroi du droit d'asile repose, dans la plupart des pays occidentaux, sur des éléments concernant l'**individu** et sur des preuves de persécution politique individuelle. Deux problèmes sont inhérents à la situation sociale et historique des Roms. En premier lieu, l'hostilité à leur encontre est dirigée, de par sa nature même, contre l'ensemble du groupe plutôt que contre des individus. Certaines administrations suggèrent même que cette hostilité est une réponse naturelle au mode de vie et à la culture romanis⁴⁵. En second lieu, la plupart des Roms nient spontanément toute implication "politique" lorsqu'on aborde ce sujet. Même si cette attitude est parfois adoptée dans le but de ne pas paraître politiquement incorrect aux yeux des autorités, elle correspond probablement à la réalité dans la plupart des cas: la participation des Roms à la vie politique n'est que très récente, et ceux qui s'y engagent ne sont généralement pas ceux qui envisagent de migrer.

32. Toutes ces raisons expliquent pourquoi les demandes d'asile des Roms sont généralement rejetées. En réalité, **on ne connaît pas une seule demande d'asile, ou de statut de réfugié, qui ait été accordés à des Roms** pour des raisons ethniques ou au regard de la situation particulière des Roms dans leur pays d'origine. On peut cependant rencontrer des Roms, certes peu nombreux, auxquels l'asile a été accordé en tant que citoyen de leurs pays d'origine. Des cas de ce genre ont été occasionnellement recensés parmi les Roms du Kosovo, où les identités albanaises et romanis coïncident souvent. Quelques Roms musulmans de langue albanaise du Kosovo ont obtenu le droit d'asile en Allemagne depuis le début des années 80. Il faut néanmoins souligner que le taux d'aboutissement des demandes d'asile déposées en Allemagne par des ressortissants du Kosovo est très faible; il est actuellement estimé à 6 ou 7%⁴⁶. Quoi qu'il en soit, ces demandes d'asile ont abouti non pas parce que les demandeurs étaient Roms mais parce qu'ils étaient Albanais.

33. Le rejet des demandes d'asile rend les migrants **vulnérables** aux autorités qui les menacent d'expulsion, et au risque d'une existence clandestine, qui est souvent la seule façon d'y échapper. Entre les années 1991 et 1994, la réduction des avantages offerts aux demandeurs d'asile a réduit des milliers de Roms, souvent des enfants, à la mendicité et à la petite délinquance dans les rues de la plupart des grandes villes d'Europe occidentale. Ce qui, ajouté aux préjugés traditionnels qui resurgissent à l'encontre des Roms, a souvent amené les habitants à s'organiser localement pour évincer les migrants romanis de leur ville. Entre 1992 et 1993, le blocage des routes pour prévenir l'arrivée d'autobus remplis de demandeurs d'asile romanis était chose quotidienne dans l'est de l'Allemagne. La création de "brigades" armées, à Neuville-sur-Ain⁴⁷, en France et à Recklinghausen⁴⁸ dans l'ouest de l'Allemagne, fournissent deux exemples parmi des centaines. Dans bien des cas, l'opposition à l'installation de réfugiés romanis, ne serait-ce que temporaire, a été extrêmement violente; l'attaque d'un foyer d'accueil de demandeurs d'asile romanis, par une foule organisée, à Rostock en août 1992, est un incident

⁴⁵ Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: A-1549869-154, 05.01.1993, p.5.

⁴⁶ Bundesministerium des Innern, Aufsichtserferat für das Bundesamt für das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, 27.08.1996.

⁴⁷ L. Fakete et F. Webber, juin 1994: Inside Racist Europe, Institute of Race Relations, London.

⁴⁸ Roma National Congress, mai 1993: Roma und Deutschland. Situation der Roma in Europa und Deutschland seit der Wiedervereinigung, p. 85.

parmi d'autres, même si celui-ci a trouvé un écho dans les médias. Depuis, des Roms ont également servi de cible à des actes de violence que l'on pourrait qualifier de "sophistiqués", tel ceux survenus à Florence et à Pise, respectivement en janvier et en mars 1995, où des enfants romanis furent les victimes d'attentats prémédités à la bombe⁴⁹, ou l'attentat à la bombe à Oberwart en 1995, en Autriche, dont les victimes furent en réalité des ressortissants autrichiens.

34. Ainsi, les individus concernés peuvent penser qu'ils n'ont quitté l'Europe orientale pour échapper à des conflits et, dans certains cas à des violations des droits de l'homme, que pour trouver à l'Ouest **la réplique souvent exacte, quoi que parfois plus subtile, des réactions anti-romanis**. De même, l'échec des demandes d'asile, le rejet par l'opinion publique et une législation défavorable, provoquent la résurgence de sentiment de défiance à l'égard des autorités, de manque de protection et de vulnérabilité. Dans l'incapacité de placer leur confiance dans les sociétés d'Europe orientale non plus que dans celles d'Europe occidentale, les demandeurs d'asile pris dans ce cercle vicieux sont individuellement confrontés au choix entre une **existence clandestine à long terme** ou un refus de principe de coopération avec la population majoritaire ou la société "gadjé".

VIII. LES MESURES ADMINISTRATIVES PRISES EN REPONSE A LA MIGRATION ROMANI

35. Presque partout en Europe, le poids administratif et social de la migration a reposé originellement sur les autorités locales. Celles-ci doivent loger les migrants, gérer les demandes d'asile et leur enregistrement, et souvent attribuer les ressources financières et humaines. Elles doivent également faire face aux tensions suscitées. Les groupes de pression anti-romani sont surtout actifs au niveau local. Le travail au noir et la mendicité sont également du ressort des autorités locales. D'une manière générale, on a confié à ces dernières le soin de mettre en œuvre des politiques élaborées à un niveau national et, dans le cas de l'application de la Convention de Genève concernant le statut des réfugiés, à un niveau international. Les autorités locales ont souvent le sentiment de ne pas avoir le pouvoir de modifier ou d'influencer ces politiques, tout en étant tenues de les appliquer. Elles risquent, en outre, des problèmes sur le plan social et politique si elles ne satisfont pas aux demandes des groupes de pression locaux.

36. En conséquence, des actions dépassant le niveau de compétence des autorités locales ont souvent été engagées. Ainsi, le Conseil du district central de Hambourg qui, en novembre 1991, rédigea et vota un projet de loi ordonnant aux autorités locales de restreindre l'installation de Roms à l'intérieur de sa zone de juridiction. Ce projet de loi aurait certainement rencontré des problèmes constitutionnels s'il avait été fait l'objet d'une contestation: il fut principalement appliqué aux migrants, bien qu'il ne précisât pas la nationalité des Roms concernés, et qu'il eût pu être, théoriquement, appliqué aussi bien à des citoyens allemands en violation du droit constitutionnel à la libre circulation. Par ailleurs, comme aucune identification officielle des Roms n'est possible - il n'existe pas de carte d'identité romani et aucun enregistrement officiel en tant que tel - le projet de loi faisait, à l'évidence, l'hypothèse que les personnes chargées d'allouer des logements aux immigrés - travailleurs sociaux et autres officiels de niveau local - seraient en mesure de reconnaître et de distinguer les Roms discrétionnairement; en fait, il les chargeait indirectement de le faire. Le maire de Brême refusa d'admettre des demandeurs

⁴⁹ Spinelli: p. 109.

d'asile romanis d'origine roumaine en 1990, malgré le quota prévu par le plan central de répartition des demandeurs d'asile pour la ville/province.

37. Il existe de nombreux exemples d'expulsions directes de réfugiés romanis par les autorités locales. Les vols par charter sont une procédure courante d'expulsion de groupes importants de demandeurs d'asile. Par exemple, 33 personnes ont ainsi été renvoyées de Lyon à Bucarest, en juin 1995, par un vol spécial. Au printemps 1990, les autorités de Brême ont affrété un avion pour renvoyer 20 familles romanis à Skopje, dans ce qui était alors la République yougoslave de Macédoine. Cet incident se produisit le lendemain de la rencontre qui eut lieu entre le sénateur de Brême chargé des affaires intérieures et les représentants du groupe de demandeurs d'asile de Skopje dont les requêtes avaient été rejetées. La réunion avait été organisée pour discuter des possibilités de prolonger la durée des permis de séjour des Roms, mais aucun accord ne fut trouvé. Les unités d'intervention de la police arrivèrent à l'aube sur les divers lieux de résidence afin d'appréhender les personnes dont les permis de séjour étaient venus à expiration, et de les amener jusqu'à la piste d'atterrissage où un avion les attendait. L'"opération" fut un échec à cause de la méfiance que la réunion avec le sénateur avait prématurément éveillée chez les Roms, qui quittèrent leurs foyers pour chercher refuge dans la clandestinité hors de Brême.

38. On peut presque qualifier d'expulsion de masse certaines de ces expulsions par charter. 3500 Roms d'origine roumaine, dont les demandes d'asile avaient été rejetées, furent expulsés de France dans des charters roumains, en novembre 1994⁵⁰. Pendant la première semaine de mars 1994, des actions concertées ont été menées dans plusieurs provinces (Länder) d'Allemagne en vue d'expulser les demandeurs d'asile déboutés arrivés de la Fédération yougoslave via la Roumanie. Ceux-ci, ainsi que les réfugiés, furent placés en détention et emmenés à Düsseldorf. Les charters roumains devaient les transporter de Düsseldorf à Timisoara où ils devaient passer la frontière escortés par la police roumaine⁵¹. Selon des informations publiées par "Der Spiegel" cette semaine-là⁵², il y aurait eu alors environ 200 000 migrants originaires de Serbie en Allemagne, et les représentants romanis pensent que beaucoup d'entre eux étaient Roms⁵³. Ce plan fut apparemment abandonné après qu'il eut été rendu public, soulevant une série de protestations de la part des églises et des organisations en faveur des droits de l'homme, qui provoquèrent à un débat au Bundestag.

39. Des changements significatifs dans le processus de migration ont apparu après qu'une nouvelle loi réglementant les procédures de demande d'asile soit entrée en vigueur en Allemagne en mai 1993, à la suite d'un amendement à l'article 16 sur l'asile politique de la Loi fondamentale allemande. Pour diverses raisons, plus particulièrement depuis 1989, l'Allemagne avait une position à part étant la destination privilégiée des migrants, et plus particulièrement des migrants romanis:

⁵⁰ Romnews: p.24.

⁵¹ Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 25.02.1994, Abschiebungen von Ausländern aus Restjugolawien (Serbien und Montenegro) auf dem Luftweg, Bezug: Erlass vom 08.01.1994 - AZ I C 5/4.3.

⁵² Der Spiegel, 05.07.1994, p. 16.

⁵³ Communiqués de presse RNC, mars 1994.

- Sa frontière avec l'Europe orientale est l'une des plus longues, et depuis la chute du Mur de Berlin, elle est facilement accessible aux migrants.
- Ses dispositions précédentes relatives au droit d'asile garantissaient virtuellement à chaque demandeur d'asile, non seulement le droit d'être entendu, mais aussi l'obtention d'un logement et de quoi subsister pendant la durée de la procédure nécessaire pour traiter les demandes d'asile. Le grand nombre de demandeurs a abouti en retour à une prolongation des procédures et, de fait, à une autorisation légale de rester jusqu'à 2 ou 3 ans, et même plus longtemps en cas d'appel d'une décision négative.
- La présence en Allemagne d'associations romanes prêtes à intervenir en faveur des migrants romanes, et à leur fournir une assistance juridique et politique, a permis à certains de faire une demande d'asile ou de statut de réfugié conformément à la Convention de Genève, et a incité nombre d'entre eux à faire appel en cas de décision négative, prolongeant ainsi leur séjour dans le pays.
- Un réseau bien organisé et actif d'associations romanes en Allemagne a aussi permis un *lobbying* intensif en faveur des réfugiés, qui amena les autorités gouvernementales à prendre diverses mesures pour que soient réglementés les problèmes propres aux migrants romanes (voir ci-dessous). L'intérêt que l'opinion publique allemande porte au problème des Roms provient en partie des persécutions que les Roms et les Sinti ont subi sous le régime nazi. Cet aspect de l'histoire des Roms en Allemagne a été souligné de façon répétée par les associations romanes, par les églises et par d'autres organisations qui plaident en faveur d'accords particuliers permettant à des groupes de migrants romanes de rester en Allemagne.

L'amendement à l'article 16, relatif au droit d'asile, de la Loi fondamentale allemande a permis aux autorités de refuser l'entrée du pays à tous les demandeurs d'asile potentiels en provenance d'Europe orientale, qui sont maintenant considérés comme venant de pays "sûrs" ou ayant transité par ces pays, et ne sont donc plus en droit de déposer une demande d'asile. Bien que cette mesure ait certainement réduit le nombre de demandeurs d'asile enregistrés provenant d'Europe orientale (les zones de conflit armé de la Bosnie-Herzégovine exclues), elle n'a pas nécessairement réduit l'immigration. Plus précisément, le nombre de migrants est d'autant plus difficile à estimer en ce qui concerne les Roms d'Europe orientale, que l'immigration est maintenant entièrement clandestine.

40. Les difficultés rencontrées par les administrations occidentales, lorsqu'elles veulent rapatrier les demandeurs déboutés, ont conduit à la signature **d'accords de réadmission**, en vertu desquels une aide particulière pour l'admission des réfugiés est demandée aux gouvernements des pays d'origine. Les principaux objectifs de ces accords de réadmission sont:

1. Aider à réglementer l'expulsion de groupes importants d'immigrants illégaux incarcérés, de candidats malheureux à l'asile ;
2. Assurer la réadmission de demandeurs d'asile ou d'immigrants illégaux qui ne possèdent pas de documents en règle leur permettant de circuler, ou dont la nationalité ne peut être prouvée.
3. Eventuellement, tenter d'aider les administrations des pays d'origine à prendre des mesures particulières destinées à faciliter la réintégration des individus expulsés qui rentrent chez eux, afin de prévenir la répétition des tentatives de migration ou, à long terme, d'aider à en supprimer les causes.
4. Le premier accord de réadmission signé entre un gouvernement d'Europe occidentale et un gouvernement d'Europe orientale en réaction aux problèmes créés par les migrations postérieures à 1989, visait précisément un groupe de réfugiés romanes; il s'agit de

l'accord de rapatriement de Roms négocié, en décembre 1990, entre la province (Land) de Rhénanie-Westphalie et l'"Ex-République yougoslave de Macédoine". L'accord visait à clarifier les procédures de réadmission applicables à des individus appartenant à un groupe particulier de Roms qui avaient participé à une marche de protestation de quatre semaines à travers la province dans le but d'obtenir des permis de séjour. Bien que l'accord ne mentionnât pas explicitement les Roms, mais se référât simplement aux "demandeurs d'asile déboutés", il a été présenté sous le titre "Politique relative aux nouveaux réfugiés", comme une alternative à la politique antérieure que définissait le décret pris par le ministre de l'Intérieur en février 1990⁵⁴. Ce décret permettait aux Roms devenus "des apatrides de fait" de déposer une demande de permis de séjour, même si leur demande d'asile politique avait été précédemment rejetée. Le groupe concerné par l'accord de réadmission incluait 1500 Roms, pour la plupart originaires de la République yougoslave de Macédoine de l'époque, qui avaient demandé des permis de séjours en vertu de ce décret. Ces personnes reçurent, en 1991, un courrier les informant de l'intention de rejeter les demandes effectuées en conformité avec le décret sur les Roms du 01.02.1990, et leur offrant de participer volontairement à un programme de réadmission dans le Suto Orizari, dans la région de Skopje, où vit une importante population romani. Le gouvernement de Rhénanie-Westphalie offrait de prendre en charge les frais de voyage et de déménagement de ceux qui rentraient chez eux, et leur garantissait une allocation pendant les six premiers mois qui suivraient leur retour. Il a également financé la construction de logements préfabriqués et organisé des consultations d'aide sociale et d'orientation professionnelle, en collaboration avec l'organisation catholique caritative Caritas. Selon le gouvernement de Rhénanie-Westphalie, 602 personnes au total ont accepté de participer à ce programme et sont rentrées en "ex-République yougoslave de Macédoine" entre 1991 et novembre 1993⁵⁵. Les porte-parole du gouvernement affirment que la plupart sont demeurés là-bas malgré certaines informations qui laisseraient supposer que beaucoup d'entre eux sont revenus en Europe occidentale. Ceux qui ne sont pas retournés à Skopje volontairement ont été expulsés et ont poursuivi leur route vers d'autres pays, ou sont restés illégalement en Allemagne. Le décret sur les "Roms apatrides de fait" n'a jamais été officiellement aboli, cependant il n'existe aucune information confirmant que des personnes ayant déposé un permis de séjour basé sur ce décret se le soit vu accordé, ni qu'aucune demande émanant du groupe de 1500 Roms mentionnés plus haut ait, en fait, été traitée et rejetée.

42. Les médias internationaux, ainsi que des rapports antérieurs relatifs à la migration des Roms, ont accordé beaucoup d'attention à l'accord germano-roumain de réadmission entré en vigueur en novembre 1992. Bien que les administrations allemandes et roumaines rejettent les affirmations des médias et des représentants des Roms, selon lesquelles l'accord de réadmission visait particulièrement les Roms⁵⁶; il est de notoriété publique que des fonctionnaires du ministère fédéral allemand de l'Intérieur ont rencontré des représentants romanis en Roumanie pour discuter de la situation particulière des Roms qui rentrent chez eux, ainsi que de l'aide accordée par les Allemands aux communautés romanis; ils se sont même rendus en Roumanie

⁵⁴ Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, 01.02.1990. Aufenthaltsrechtliche Situation ausländischer Roma in Nordrhein-Westfalen, AZ I B 5/44.42.

⁵⁵ Mr. Goris, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen. 27.08.1996.

⁵⁶ Mark Braham: p. 26-27.

dans ce but⁵⁷. Il est maintenant généralement admis que l'accord a affecté un nombre significatif de Roms. Une estimation chiffre à 23 000 le nombre de Roumains expulsés d'Allemagne dans le cadre de cet accord de réadmission entre novembre 1992 et la fin de 1993⁵⁸; dont la proportion de Roms n'est cependant pas connue. La fédération roumaine romani Aven Amentza, qui a suivi la mise en œuvre de l'accord et le retour des migrants à Bucarest cite le chiffre de 6 707 migrants rentrés chez eux dans le cadre de l'accord de réadmission entre novembre 1992 et mars 1993; elle estime le pourcentage de Roms à 15%⁵⁹. Cependant, selon d'autres sources, la majorité des migrants rentrés en Roumanie dans le cadre de l'accord étaient des Roms⁶⁰.

43. La détention, parfois pendant plusieurs semaines, et dans certains cas plusieurs mois, et le retour sous contrôle policier constituent le mode le plus courant d'application des accords de réadmission⁶¹. Il existe des cas de Roms d'origine roumaine que l'on a contraint à signer des documents en allemand non traduits, et à remettre tous leurs objets de valeur, y compris argent liquide, bijoux et même voiture, pour couvrir les frais de leur expulsion⁶². Les expulsions sont généralement faites sous le contrôle de forces de police qui accompagnent les vols. Les détracteurs de l'accord de réadmission germano-roumain soutiennent également que les Roms qui rentrent chez eux ne bénéficient habituellement pas des aides à la réintégration⁶³. La réintégration de ceux qui sont mis en détention puis renvoyé de force est virtuellement impossible, car ils ont perdu leurs économies (ayant payé leur voyage vers l'Europe occidentale et fréquemment, sous la contrainte, les frais de leur expulsion vers la Roumanie); ils n'ont souvent nulle part où aller⁶⁴.

44. Les gouvernements d'Europe occidentale réagirent parfois à la migration romani d'Europe orientale en adoptant **des dispositions particulières relatives à l'établissement des migrants romanis**. Ces dispositions, qui incluent l'attribution de titres de séjours qui permet en fin de compte d'obtenir la naturalisation, un logement et une formation professionnelle, ont été adoptées par la Suède, dans les années 60, en faveur des migrants et des demandeurs d'asile romanis d'origine polonaise. Les Pays-Bas ont autorisé quelque 500 Roms yougoslaves à s'établir en 1977; là aussi, les dispositions adoptées étaient accompagnées de mesures particulières dans le domaine du logement et de l'aide sociale. La ville de Cologne a mis en œuvre, en 1988-89, un programme spécial d'intégration pour les Roms d'origine yougoslave -

⁵⁷ Patrin 2: p. 7-8.

⁵⁸ Alain Reyniers: p. 13.

⁵⁹ Costache: p. 8-9.

⁶⁰ Katrin Reemtsma, octobre 1993: Roma in Rumänien. Berdohte Völker Menschenrechtsreport Nr. 9 (Gesellschaft für bedrohte Völker, Göttingen): p. 38-39.

⁶¹ Secretariat of the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, août 1994, Working paper on readmission agreements.

⁶² Costache: p. 7; Karin Reemtsma 1993: p. 37.

⁶³ Ibid. Ceci est cependant fortement contesté par les autorités allemandes.

⁶⁴ Costil et al.: p. 19; Patrin 2: p. 8-9; Katrin Reemtsma 1993: p. 37.

appelé “modèle de Cologne”. Ce modèle a permis à un certain nombre de familles, représentant environ 150 personnes, de participer à un programme comprenant plusieurs phases. Chacune d’elles prévoyait une intégration sociale et professionnelle de plus en plus forte dans la société allemande qui, grâce à l’amélioration du statut de résident des participants qui en découlerait, conduirait finalement l’obtention d’un permis de séjour de longue durée en cas de réussite. Un groupe de personnalités, composé de représentants de municipalités, d’églises, et de diverses associations a été chargé de suivre l’évolution de l’intégration des participants.

45. A la suite d’actions de protestation publiques de Roms menacés d’expulsion après que leur demande d’asile ait été rejetée, en 1988-89, la municipalité de Hambourg a envisagé d’adopter un programme calqué sur le “modèle de Cologne”. Ce programme a été abandonné au profit d’une “réglementation romani” négociée entre le sénateur chargé des affaires intérieures et l’Union Rom et Sinti en novembre 1989, dont les dispositions sont demeurées secrètes jusqu’en avril 1994. Le modèle original, approuvé par le Sénat de Hambourg en septembre 1989, prévoyait d’intégrer 150 Roms résidant à Hambourg depuis au moins cinq ans, dont la demande d’asile avait été rejetée et qui n’avaient pas de casier judiciaire; il est resté la base officielle de la “réglementation romani”. Cependant, dans une allocution prononcée le 9 novembre 1989 devant l’assemblée législative (Bürgerschaft) de Hambourg, le sénateur chargé des affaires intérieures annonça que les familles ne seraient pas séparées⁶⁵. Un groupe de travail mixte, composé du directeur de la division des expulsions du Département des étrangers de Hambourg et un représentant mandaté par l’Union des Roms et Sinti fut chargé d’examiner les cas individuels. L’étendue des relations familiales dans la communauté des migrants romanis conduisit à fixer une date limite: on retint septembre 1989, qui correspondait à la décision initiale du Sénat⁶⁶. Tous les Roms dont le statut n’était pas clairement établi, et qui se firent enregistrer avant cette date à Hambourg, obtinrent un permis de séjour ce qui, à la requête du sénateur chargé des affaires intérieures, ne fut pas rendu publique. Cette réglementation a ainsi permis de légaliser le statut de quelque 1500 Roms originaires de l’ex-Yougoslavie et de Pologne. Cette disposition fut accompagnée de mesures sociales prises par les départements de la jeunesse et des affaires sociales qui fournirent des fonds pour la mise en place, par l’Union Rom et Sinti, d’un programme de consultation destiné aux migrants Roms. Une disposition comparable fut adoptée par la ville de Düsseldorf en 1991-92, consécutivement au décret relatif aux “Roms apatrides de fait” pris en Rhénanie-Westphalie, à l’accord de rapatriement passé avec l’“Ex-République yougoslave de Macédoine” et aux actions de protestation des migrants romanis qui s’en suivirent. On estime que la municipalité accorda des permis de séjour à environ 200 Roms, la plupart originaires de l’“Ex-République yougoslave de Macédoine”, et accepta de financer un bureau de consultation géré par les Roms.

46. Bien que l’on n’ait pas connaissance, en dehors de l’Allemagne, de mesures comparables consécutives à une migration récente de Roms d’Europe orientale, un certain nombre de gouvernements et de collectivités locales d’Europe occidentale ont parrainé l’organisation de consultations destinées spécifiquement aux migrants romanis ou les incluants. Par ailleurs, le gouvernement des Pays-Bas a organisé une réunion d’experts internationaux et de représentants de gouvernements en vue de s’attaquer au problème des migrants romanis et de fournir des fonds en 1992-93, pour la publication, en anglais et en romani, d’un magazine international

⁶⁵ Director of Hamburg Aliens Department Schiek to “SV” (Staatsrat Reimers), Betr. Roma aus Osteuropa, 21.05.1993: p. 3.

⁶⁶ Ibid: p. 3-4.

consacré aux problèmes des Roms, "Patrin". Les initiatives conjointes, prises par des gouvernements désirant répondre aux problèmes spécifiques des migrants romanis, se trouvent reflétées plus particulièrement:

- dans la résolution relative à "la protection des Roms" adoptée, en 1992, par la Commission des Nations-Unies sur les Droits de l'Homme;
- dans le compte-rendu du séminaire sur la Dimension Humaine sur les Roms dans la région CSCE, organisé conjointement par le Conseil de l'Europe et la CSCE, qui s'est tenu à Varsovie en septembre 1994;
- dans une série de rapports adoptés par le Conseil de l'Europe et le CSCE/OSCE.

Le regain d'intérêt dont font preuve les gouvernements d'Europe occidentale à l'égard de la situation des Roms en Europe centrale et orientale est concrétisé par l'activité récente des organisations multilatérales, et plus particulièrement par la nomination par le Conseil de l'Europe d'un coordinateur pour les activités romanis, et par la création d'un point de contact pour les questions romanis et sinti au Bureau de l'OSCE pour les Institutions Démocratiques et les Droits de l'Homme. Cet intérêt vient en partie de l'impact de la récente migration romani vers l'Europe occidentale et des défis humanitaires et politiques qu'elle engendre.

IX. UN DEFI POUR LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ROMANIS

47. Aucun compte-rendu des effets des migrations Est-Ouest romanis postérieures à 1989 ne serait complet si l'on ne mentionnait le rôle des ONG romanis. Dans l'ensemble, les ONG romanis d'Europe centrale et orientale se sont développées après 1989. Dans la plupart des cas, elles contrebalancent, de fait, les tendances migratoires. Elles n'ont fait cependant aucune tentative connue pour contrer l'émigration, ne serait-ce qu'en remettant en question la situation des Roms dans leurs pays respectifs, les encourageant par là à rechercher des alliances, ou la confrontation - qu'elle soit sociale, politique ou professionnelle - avec la population majoritaire et ses institutions plutôt que de lui tourner le dos. D'un autre côté, les migrations romanis vers l'Ouest ont suscité l'intérêt des organisations multilatérales, des associations de défense des droits de l'homme et des gouvernements occidentaux concernant la situation des Roms en Europe centrale et orientale, créant ainsi de nouvelles perspectives pour les ONG romanis de ces pays qui recherchent soutien et attention. Dans certains cas, les ONG romanis d'Europe orientale, en particulier de Roumanie et de l'"Ex-République yougoslave de Macédoine", ont été contactées par des gouvernements occidentaux qui recherchaient des partenaires pour mettre en œuvre les mesures d'aide qui accompagnent les accords de rapatriement. Dans d'autres cas, les migrations romanis ont servi d'instrument politique, des leaders romanis menaçant "d'envoyer un million de Roms de Roumanie en Allemagne" si leur demande de réparations pour l'extermination des Roms était rejetée par le gouvernement allemand.

48. Dans les pays occidentaux les plus affectés par les migrations romanis - Allemagne, Italie, Autriche et France - les représentants des Roms ont été soumis à une forte pression due à l'arrivée des migrants romanis et à leurs demandes d'aide et d'assistance. Les différences d'opinion sur la manière de réagir à la migration ont divisé les organisations romanis en Allemagne dès 1983-84. Mais en 1989 les migrants romanis recevaient déjà un large soutien de la part des associations romanis en Allemagne, Autriche, France, Italie, Suède et Royaume-Uni. Un congrès des associations romanis, tenu à Mühleim en novembre 1990, appela à une action en faveur des migrants romanis, et en mai 1992, lors de la conférence des associations romanis tenue parallèlement au sommet CSCE d'Helsinki, la migration fut l'un des principaux thèmes

traités. En dépit de divergences politiques concernant le problème de l'aide aux migrants, l'action en faveur des migrants romanis a eu un effet fédérateur sur beaucoup de communautés romanis qui auparavant étaient divisées selon leur affiliation "tribale", familiale ou clanique. Des marches de protestation et un travail suivi au niveau des communautés ont été considérés par beaucoup d'entre-elles comme une sorte d'expérience multiculturelle permettant de surmonter les divisions traditionnelles.

49. Les réticences que certaines associations mettent à aider les migrants proviendraient plutôt de la crainte de risquer leur position politique et de perdre le soutien du monde politique, que d'une indifférence au sort des migrants roumains. Les leaders romanis, qui ont toujours été prêts à prendre fait et cause pour les migrants en ont payé le prix sous la forme d'un isolement politique croissant au sein de la population majoritaire et des courants politiques dominants. La compensation à cette situation inédite est souvent recherchée dans une nouvelle philosophie politique qui **attribue l'isolement au destin et à l'hostilité permanente du monde extérieur, et qui, en réponse, prône la non-coopération des Roms avec la population majoritaire et ses institutions.** Il est significatif que cette attitude de non-coopération soit d'abord apparue à l'Ouest et non à l'Est, où l'action politique est conduite par des intégrationnistes qui cherchent à contrecarrer le sentiment de défiance et l'absence d'identification. A l'Ouest, ceux qui ont été intégrationnistes ont souvent le sentiment que la migration romani met à l'épreuve leur sens de la loyauté envers leur pays. Cependant, si les intégrationnistes romanis, actuellement engagés dans l'action politique et humanitaire en Europe centrale et orientale, n'arrivent pas à obtenir de résultats significatifs en matière de protection des droits de l'homme des Roms, l'attitude de non-coopération risque de se répandre, dans ces pays, parmi les Roms déçus.

X. CONCLUSIONS

50. La dimension et le volume réels des récentes migrations romanis vers l'Ouest sont déformés par la certitude infondée d'une forte présence romani en Europe occidentale. Cette impression est en partie favorisée par le type d'activité exercé par certains migrants romanis dans les villes d'Europe occidentale, comme par exemple jouer de la musique ou mendier autant que par le fait que les Roms migrent habituellement en famille; il en résulte que les mouvements migratoires des Roms sont perçus comme le fait de groupes importants, si on les compare à ceux des migrants individuels non-romanis, confinés souvent à la périphérie des zones de résidence qui leur ont été attribuées. En outre, il ne faut pas sous-estimer le rôle des préjugés traditionnels anti-romanis dans les sociétés occidentales, qui engendrent la peur irrationnelle d'une "déferlante tsigane", déformant ainsi la perception que l'on peut avoir de l'importance de la migration romani. En effet, de récents travaux⁶⁷ ont abouti à la conclusion que la récente migration romani en provenance d'Europe orientale n'est certainement pas plus élevée, toute proportion gardée, et est même probablement moins élevée, que la moyenne du flux migratoire provenant de ces régions.

51. Néanmoins, la migration romani vers l'Ouest présente des caractéristiques particulières. Tout d'abord, il s'agit principalement d'une migration de familles et de familles étendues, plutôt que d'individus. En second lieu, elle est favorisée par des facteurs intra-communautaires, notamment une forte attitude de défiance et un manque d'identification à la population majoritaire et à ses institutions dans les pays d'origine. Cette attitude incite les Roms à prendre le risque de migrer face aux problèmes d'insécurité personnelle et aux difficultés sociales et

⁶⁷ Voir Alain Reyniers, CDMG.

économiques, plutôt que d'engager une action collective pour modifier cet état de fait. Enfin, la migration romani est déclenchée par de puissants facteurs externes, tels que des actes d'hostilité organisés et systématiques, des incidents violents occasionnels, une vulnérabilité particulière dans les zones de conflits armés ou les anciennes zones de conflits armés, ou les changements de statut dus à l'émergence de nouveaux Etats ou à de nouvelles dispositions relatives à la nationalité.

52. Bien que l'on puisse montrer, dans certains cas, qu'il existe un lien direct entre migration et actes d'hostilité, la prise de conscience collective et le manque de confiance donne souvent naissance à un sentiment de vulnérabilité aux Roms qui n'ont pas nécessairement éprouvé l'expérience de la violence. Dans ce contexte, le CDMG⁶⁸ a déjà attiré l'attention sur le paragraphe 11.xvi de la Recommandation 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire, qui stipule:

“Il doit être reconnu que le fait d'être la victime d'un pogrom, ou d'avoir la crainte fondée de devenir la victime d'un pogrom à qui les autorités refusent d'offrir une protection efficace ou se montrent incapables de le faire, constitue, dans des cas individuels, une crainte fondée d'être persécuté en tant que membre d'un groupe social particulier, comme la définit la Convention des Nations-Unies de 1951 sur le statut des réfugiés”.

La complexité des motifs personnels de migration ne permet pas toujours de bien distinguer entre la crainte fondée d'une persécution et les raisons “volontaires” de migrer. Néanmoins, si l'on considère le nombre des actes d'hostilités que l'on a constaté vis-à-vis des Roms dans certaines régions d'Europe orientale, il convient de reconnaître que ceux-ci ont à faire face à un problème général de protection et de sécurité, tel qu'il est défini dans Résolution 1992/65 de la Commission des Droits de l'Homme des Nations-Unies sur la “Protection des Roms (Tsiganes)” de mars 1992.

53. Un contrôle et une réglementation strictes de l'immigration et du droit d'asile, ainsi que les nouvelles dispositions relatives au rapatriement et à la réadmission, ont restreint les migrations non clandestines vers l'Ouest. Cependant, pour ce qui concerne les Roms d'Europe orientale, les schémas migratoires ont prouvés leur capacité d'adaptation aux situations nouvelles tant que subsiste le sentiment de vulnérabilité et de défiance qui conduit les Roms à prendre le risque migrer. Depuis 1993, les flux migratoires se sont orientés vers d'autres pays comme la Pologne, ou sont devenus entièrement clandestins, et donc plus difficile à réguler ou même à estimer⁶⁹.

54. Des gouvernements occidentaux ont, dans certains cas, introduit des dispositions particulières visant à favoriser l'installation et l'intégration de groupes de migrants romanis. Cependant, d'une manière générale, les migrations romanis ont éveillé l'intérêt des gouvernements et des organisations multilatérales en ce qui concerne la prévention des causes de migration; ils ont été ainsi conduits à examiner, de façon plus approfondie, la situation des communautés romanis d'Europe orientale sur le plan des droits de l'homme et sur le plan économique. Ces efforts doivent porter plus particulièrement sur la prévention des conflits pour

⁶⁸ CDMG: p.25.

⁶⁹ Cf. ARD (Télévision allemande) report on illegal immigrants at the German-Polish border, 14.08.1996.

parvenir à supprimer les causes de défiance et de non-identification des Roms aux populations majoritaires des pays d'origine.

XI. RECOMMANDATIONS

55. Si les mesures qui visent à résoudre les problèmes des migrants romanis et ceux que créent leur migration doivent être efficace, il est essentiel que soient toujours clairement définis les groupes concernés ainsi que le contexte et les causes de cette migration. Dans cette perspective, **il est crucial, lorsque l'on aborde la question de la mobilité des populations romanis, de distinguer entre mode de vie itinérant ou semi-itinérant (appelé "nomadisme") et migration.** Le nomadisme est habituellement le produit de traditions culturelles et professionnelles. Beaucoup de problèmes logistiques liés à ce type de mobilité, comme par exemple les besoins en matière d'aires de stationnement et d'éducation, ont été traités par des groupes de travail du Conseil de l'Europe, et ont conduit à une série de recommandations. Leur mise en œuvre n'entre pas dans le champ de cette étude.

56. Compte-tenu de la définition qui est donnée ici des "migrations romanis" et de leur contexte, il est nécessaire d'adopter une série de mesures destinées à restaurer la confiance et à favoriser la consultation de différents groupes de migrants romanis vivant actuellement à l'Ouest, tels que les demandeurs d'asile enregistrés; les réfugiés dans des pays de transit; les réfugiés venant de zones de conflits armés auxquels un statut temporaire de résident a été accordé; les migrants récents ayant des permis de séjour de longue durée; les migrants qui n'ont ni visa d'entrée ni permis de séjour ou dont les permis ont expiré (migrants illégaux). Les mesures qui pourraient être prises par le Conseil de l'Europe, en collaboration avec d'autres organisations multilatérales, des gouvernements, des autorités locales, des organisations romanis non-gouvernementales, ainsi que d'autres organisations non-gouvernementales spécialisées dans les problèmes relatifs aux réfugiés et au statut des immigrants, pourraient aider à prévenir la clandestinité et la marginalisation, en orientant d'une part les migrants vers les réseaux d'aide existant dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle, de la scolarisation ou des soins médicaux; en aidant d'autre part à clarifier les demandes d'asile et les problèmes de nationalité.

57. A long terme, des alternatives à l'attitude de défiance et de non-identification, qui prévaut dans les régions de migration potentielle de l'Europe centrale et orientale, doivent être proposées. Pour établir un climat de confiance, il est impératif de donner confiance dans les institutions et dans les mesures sociales qui favorisent l'implication active des Roms dans les affaires de la communauté. Dans ce domaine, le CDMG est incité à étudier la possibilité **d'apporter son soutien à l'expansion des réseaux romanis**, dans le but de veiller au respect des droits de l'homme, aux relations interethniques, aux tensions ethniques et sociales, et d'offrir aide et assistance aux Roms qui craignent d'être victimes de discrimination ou de violences ethniques, ou qui ont été victimes de discrimination ou de violences ethniques.

58. Dans un contexte social et politique global, renforcer la prise de conscience des Roms comme alternative à long terme à l'attitude de non-identification qui prévaut, pourrait se faire graduellement en encourageant la participation des Roms à la prise de décision, en les faisant participer à des forum politiques, en élaborant des politiques sociales et en les intégrant au système éducatif. Dans ce but, **il est essentiel de renforcer et d'institutionnaliser le dialogue entre les associations romanis**, des représentants élus des Roms et avec d'autres experts appartenant aux communautés romanis.

59. La création, au cours des dernières années, de nombreuses associations et d'institutions a suscité une diversité d'opinions qui a caractérisé le processus de démocratisation des communautés romanis en Europe. Etant donné, par ailleurs, les difficultés rencontrées pour déterminer, d'une part, les tendances et les attitudes représentatives des populations et des groupes d'intérêts les plus importants, et d'autre part, les perspectives que peut offrir un large éventail d'opinions, de convictions et d'expériences, le CDMG devrait étudier, dans le cadre du Conseil de l'Europe et en collaboration avec d'autres organisations multilatérales et des gouvernements, la possibilité d'aider à mettre en place un plan à long terme de représentation des Roms en Europe, élus directement ou à la proportionnelle lors d'élections législatives. Pour cela, on pourrait s'appuyer sur des projets antérieurs de représentation parlementaire, par exemple, celui présenté par EUROM en novembre 1990 et lors de réunions ultérieures, qui est cité dans le rapport qui accompagne la Résolution 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire (rapport Verspaget), ainsi que sur l'expérience d'élus romanis dans divers pays européens.

60. Afin d'élaborer des mesures destinées à soutenir l'expansion des réseaux de défense des droits civils romanis, et la mise sur pied d'un plan à long terme de représentation parlementaire, il serait souhaitable de faire réaliser une étude sur les formes de représentations qui existent dans les communautés romanis à travers l'Europe, ainsi que sur les moyens utilisés pour contrôler la situation des Roms en matière de droits civils et de droits de l'homme.

Département de linguistique
Université de Manchester
Manchester M13 9L
Royaume-Uni

PROBLÈMES LIÉS À LA MOBILITÉ INTERNATIONALE DES ROMS/TSIGANES EN EUROPE (Conclusions adoptées par le Comité européen sur les migrations (cdmg) lors de sa 36eme reunion (avril 1997))

Parmi les décisions qu'il a prises pour donner suite au rapport du CDMG sur la situation des Tsiganes (Roms et Sinti) en Europe (CDMG (95) 11 final), le Comité des Ministres a chargé le Comité européen d'«étudier la nature et l'ampleur du phénomène de la mobilité internationale des Roms/Tsiganes et de formuler, le cas échéant, des propositions visant à résoudre les problèmes éventuellement constatés» (Décision n° CM/621/220695).

Conscient de la difficulté d'obtenir des données précises sur cette question, le CDMG a chargé un consultant expérimenté, M. Yaron Matras, d'élaborer un rapport. Bien que tous les membres du CDMG ne souscrivent pas pleinement à l'ensemble des points de ce rapport, le comité estime que le consultant a accompli une tâche des plus précieuses en éclairant un sujet sur lequel les informations fiables et nuancées font défaut. S'appuyant sur ce rapport, le CDMG a approfondi l'examen de la question et est à présent en mesure de présenter au Comité des Ministres les conclusions qui suivent.

Il doit être souligné d'emblée que le CDMG considère que le mandat que lui a confié le Comité des Ministres ne couvre pas la situation des Roms/Tsiganes itinérants ou nomades. Les problèmes découlant de ce type de mobilité sont très différents et ne sont pas traités dans le présent document.

Les statistiques relatives aux migrations faisant rarement état de l'origine ethnique des migrants, il existe peu de données fiables sur les modes migratoires des Roms/Tsiganes. Cela ne signifie pas, cependant, que l'on ne sache rien à ce sujet. Quantité d'informations, quoique de nature moins systématique, peuvent être obtenues auprès des organisations d'aide aux migrants roms/tsiganes.

Bien que l'on puisse avoir l'impression d'une présence considérable des Roms/Tsiganes dans plusieurs villes d'Europe, il apparaît que les migrations récentes vers l'Europe occidentale des Roms/Tsiganes des pays d'Europe centrale et orientale ne sont pas plus importantes proportionnellement que celles des autres groupes de population de ces pays.

Cependant, les migrations des Roms/Tsiganes présentent des caractéristiques particulières. D'abord, il s'agit de migrations intéressant des familles, voire des familles élargies, plutôt que des individus. C'est pourquoi elles sont souvent plus «visibles» que celles d'autres groupes. Ensuite, il semblerait que le manque de confiance de certains Roms/Tsiganes envers les institutions de la société ainsi qu'une tendance historique à vivre en marge de celle-ci les rendent plus enclins à se déplacer lorsque des difficultés surgissent.

Des difficultés qui se sont incontestablement accentuées au cours des dernières années. En règle générale (à quelques notables exceptions près), les problèmes liés à la transition vers l'économie de marché des pays d'Europe centrale et orientale ont aggravé la situation des Roms/Tsiganes, qui se trouvent actuellement dans une situation économique quasi catastrophique. Parallèlement, la nouvelle liberté d'expression acquise dans ces pays, conjuguée à la renaissance du sentiment de l'identité nationale, ont fait naître des préjugés à l'égard des Roms/Tsiganes, pouvant prendre la forme de comportements discriminatoires, voire de violence. Dans le cas extrême de la Bosnie et Herzégovine, le conflit armé a provoqué un exode massif, qui a fortement touché cette minorité. Si ces processus obéissent à une dynamique complexe et controversée, il n'en reste pas moins qu'ils ont entraîné la déstabilisation d'un grand nombre de Roms/Tsiganes. Cette situation, génératrice d'un sentiment de vulnérabilité, a conduit certains d'entre eux à chercher un nouvel avenir dans l'émigration.

Ce sentiment de vulnérabilité et d'insécurité a amené certains Roms/Tsiganes à tenter de rejoindre des pays d'Europe occidentale. Plus récemment, le resserrement des contrôles et des règles en matière d'immigration et d'asile a limité les migrations déclarées à destination de l'Europe occidentale. Mais les modes migratoires de Roms/Tsiganes se sont adaptés à la nouvelle donne, les migrations se déplaçant depuis quelques années, vers les «pays de transit» limitrophes de l'Union européenne, ou devenant clandestines, et donc plus difficiles encore à réguler, voire à mesurer.

Avec le renforcement généralisé du contrôle de l'immigration, on se préoccupe de plus en plus des problèmes liés au rapatriement des demandeurs d'asile déboutés et des migrants clandestins.

Cette situation a conduit les gouvernements à porter une attention accrue à la réintégration des rapatriés dans leur pays d'origine, et des tentatives intéressantes ont été faites pour mettre en place des programmes destinés à aider des groupes de rapatriés roms/tsiganes à gagner leur vie dans leur communauté d'origine.

On constate cependant que l'aide au rapatriement peut être prise en mauvaise part et considérée comme un privilège injuste par les populations demeurées dans la collectivité d'origine. Il semble donc plus judicieux de diriger l'assistance non vers les personnes à rapatrier, mais vers les communautés qu'ils vont réintégrer. Ainsi, l'aide profite à tous, à ceux qui avaient choisi de partir comme à ceux qui sont restés.

De manière plus générale, l'une des principales conclusions de l'étude du CDMG est que, dans la plupart des cas, la solution aux problèmes des Roms/Tsiganes ne sera pas trouvée sur le terrain des migrations, mais en s'attaquant avec plus de détermination aux difficultés rencontrées par les Roms/Tsiganes dans leur pays d'origine. Autrement dit, ce que met en évidence l'étude des migrations des Roms/Tsiganes, c'est qu'il est important que tous les pays d'Europe prennent des mesures pour combattre les violations des droits de l'homme exercées contre les Roms/Tsiganes et multiplient les projets locaux de développement communautaire destinés à améliorer l'instruction, les conditions de logement et l'autosuffisance économique des communautés roms/tsiganes. En résumé, la clé d'une réduction des migrations réside dans la promotion de meilleures relations communautaires et d'un développement communautaire intégré.

Enfin, le CDMG propose, pour étayer le débat sur la mobilité des Roms/Tsiganes en Europe, que le rapport du consultant, accompagné des présentes conclusions du CDMG, soit déclassifié.

Deuxième rapport : LA RECENTE EMIGRATION DES ROMS DE LA REPUBLIQUE TCHEQUE ET DE LA REPUBLIQUE SLOVAQUE

(Rapport du Dr Yaron Matras, Université de Manchester, soumis en août 1998)

Note: Le présent rapport exprime les vues de son auteur et non pas nécessairement la position officielle du Conseil de l'Europe ou de ses Etats membres.

I. CONTEXTE

1. Durant l'été de 1996 la Division de la population et des migrations du Conseil de l'Europe m'a chargé de préparer un rapport sur les «problèmes liés à la mobilité internationale des Roms en Europe». Ce rapport a été soumis en décembre 1996 au Comité européen sur les migrations et déclassé sous la cote CDMG (98) 14 en mars 1998. L'essentiel peut se résumer brièvement comme suit : les migrations des Roms diffèrent des canevas généraux de migration en Europe. La cause en est d'abord qu'elles sont fréquemment provoquées par des événements extérieurs qui touchent particulièrement la communauté des Roms, par exemple : conflit social et tensions ethniques, actes isolés ou répétés de violence raciste ou changement de statut. Mais c'est aussi à cause d'un esprit prédominant de manque de confiance et de reconnaissance dans les institutions officielles (ou les institutions de la société majoritaire dans son ensemble) que les Roms sont disposés à envisager d'émigrer et de courir les risques qui en résultent quand ils sont exposés à des problèmes et tensions à l'échelon local. Le manque précité de confiance et de reconnaissance résulte d'une longue histoire de marginalisation et de ségrégation. Le rapport recommande une série de stratégies pour renforcer la confiance en soi et encourager la participation aux prises de décisions, de façon à s'attaquer aux causes des migrations.

2. Au sujet de la situation des Roms en République tchèque, le rapport présente les observations suivantes (paragraphe 26) :

Des changements soudains de statut dans les pays d'origine peuvent être un facteur qui favorise le manque de confiance et incite les Roms à envisager d'émigrer. Le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe a exprimé sa préoccupation, lors du séminaire «Dimension humaine» sur les Roms dans la région de l'OSCE (Varsovie, septembre 1994), concernant les effets probables de la loi tchèque relative à la citoyenneté sur la population Roms, tout comme l'ont fait le Haut-Commissariat pour les minorités nationales de l'OSCE et les délégations de l'Union européenne et des Etats-Unis, lors de la Conférence de l'OSCE tenue à Budapest (novembre 1994). En conséquence, une étude, dont les résultats ont été présentés en avril 1996, fut diligentée par un groupe d'experts du Conseil de l'Europe. Ceux-ci n'ont pas voulu spéculer sur le nombre exact de Roms concernés par cette loi, mais estiment qu'une proportion significative d'entre eux se trouve parmi les Roms récemment devenus apatrides *de facto* et *de jure* (Conseil de l'Europe, avril 1996 : rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois de la République tchèque et de la Slovaquie relatives à la citoyenneté et leur mise en œuvre, et réponses des gouvernements de la République tchèque et de la Slovaquie, p. 19). Selon certaines sources, la moitié des Roms d'origine tchèque ne pourraient prétendre à la nationalité tchèque à cause de leur casier judiciaire, et au moins 20 000 Roms, soit environ un tiers de la population romani du pays, n'auraient pu obtenir la nationalité depuis 1993 (Angela Kocze, *The Romsa of Central and Eastern Europe... OSCE Contact Point for Romsa and Sinti Issues*, 1996, p. 4). Les centres de consultations

allemands et néerlandais pour les Roms ont fait état d'une augmentation du nombre de Roms tchèques qui se sont informés des possibilités de résidence et d'asile au cours de 1995. Une enquête menée en mars 1995 par le Romsa National Congress et la Fondation Soros pour les Roms, soutient que 90 % des Roms d'origine tchèque interrogés envisageaient d'émigrer depuis l'instauration des nouvelles lois, et que 10 % d'entre eux avaient d'ores et déjà essayé de migrer au moins une fois (*Romsnews* 1/40).

3. Du fait des récents mouvements migratoires des Roms originaires des Républiques tchèque et slovaque, la Division de la population et des migrations du Conseil de l'Europe a demandé, au précédent rapport sur les migrations des Roms, un supplément portant sur la situation en République tchèque et en Slovaquie. L'auteur a eu la possibilité de se rendre en République tchèque, et il a des contacts réguliers avec ses collègues de l'Académie tchèque qui suivent de près la situation des Roms, de même qu'avec des membres de la communauté romani et avec des représentants de leurs associations. Le présent rapport ne s'en fonde pas moins largement sur des documents imprimés de même que sur des entretiens que l'auteur a eus à cet effet avec des fonctionnaires. Comme cette documentation concerne surtout la situation en République tchèque, aucune ne pouvant être obtenue à si bref délai tant des fonctionnaires slovaques que des spécialistes de la situation des Roms en Slovaquie, le présent rapport porte largement sur la récente émigration des Roms originaires de la République tchèque en se bornant à quelques remarques sur la situation en Slovaquie.

II. L'ÉMIGRATION DE 1997

4. En août 1997, les médias ont publié les premiers articles sur les Roms originaires de la République tchèque cherchant asile au Canada, surtout à Toronto. Leur exode était attribué à un programme de télévision diffusé par Nova. Ce programme présentait des entretiens avec des Roms tchèques émigrés au Canada et brossait apparemment un tableau optimiste des possibilités qu'y trouvaient de tels migrants. L'arrivée soudaine de plusieurs centaines de personnes a été présentée en détail tant par les articles des médias locaux que des agences internationales de presse. Parmi d'autres publics, elle a retenu l'attention des activistes romani et des spécialistes de la situation des Roms en Europe, en partie par la voie du forum Romsnet et du service d'information Romsnews. Les thèmes essentiels traités portaient sur l'aide humanitaire aux réfugiés, mais aussi en particulier sur leur situation en République tchèque de même qu'en Slovaquie à laquelle ils cherchaient à se soustraire. A cet égard, les faits réels et éventuels de la loi sur la citoyenneté, de même que la persécution persistante par des radicaux d'extrême-droite, ainsi que la réticence et l'inaptitude des autorités à assurer une protection appropriée, figuraient parmi les principales questions abordées.

5. Il est intéressant de noter que, bien que le documentaire de Nova ait été reconnu comme déclencheur de cette vague particulière d'émigration, l'attention s'est portée, au moins dans ces forums, sur les expériences vécues par les migrants durant les années précédentes dans leur pays de résidence. Le fait est notable, car à cet égard, cette toute récente vague d'émigration des Roms a été considérée dans une autre perspective que l'émigration des Roms roumains, polonais ou bulgares en Europe occidentale entre 1989 et 1994. La recherche immédiate, même par les médias principaux, des causes de migration dans la situation faite aux droits de l'homme contraste avec les débats sur les mobiles économiques et personnels qui dominaient les commentaires voilà cinq ans. On peut l'attribuer en partie à la promptitude de la réaction et de l'information propagées par les forums précités concernant les Roms.

6. L'arrivée de Roms tchèques requérants d'asile a continué jusqu'en octobre ou novembre 1997. Selon des chiffres fournis par le Centre d'études des réfugiés en Ontario, d'après des données émanant de l'Office canadien de l'immigration et des réfugiés, 1 210 demandes d'asile au total provenaient de Roms tchèques en 1997, ce qui place la République tchèque au deuxième rang des pays d'origine, entre Sri Lanka et l'Iran.

7. Les tentatives d'immigration de Roms tchèques au Canada ont été pRomsptement suivies d'une vague analogue de demandeurs d'asile romani originaires de la République tchèque et de la Slovaquie débarqués à Douvre en Angleterre en octobre et novembre 1997. Là encore, le mouvement avait été déclenché par un entretien télévisé dans la même série documentaire de la Nova, avec un Roms tchèque, qui était cette fois un immigrant se disant bien installé à Douvre, grâce à l'asile politique obtenu au Royaume-Uni. Selon les chiffres officiels du ministère de l'Intérieur, 400 nationaux tchèques et slovaques ont demandé l'asile à Douvre entre le 1^{er} février 1997 et le 31 janvier 1998. Ils étaient accompagnés de quelque 600 personnes à leur charge, ce qui donne un total d'un millier de personnes.

III. CAUSES ET MOBILES

8. Le précédent rapport susmentionné sur les migrations Roms (CDMG (98) 14) citait la Roumanie, l'ex-Yougoslavie, la Bulgarie et la Pologne comme les principaux pays d'où les Roms avaient émigré ou tenté d'émigrer après 1989-1990. Il soulignait que faute d'autres possibilités d'immigration, les Roms demandaient généralement l'asile politique. Il signalait aussi que la plupart des pays occidentaux n'accordent en général l'asile qu'en cas de persécution individuelle pour activités politiques. Or les Roms ont subi une exclusion collective systématique et cumulée de bon nombre de domaines et avantages sociaux, indépendamment de leurs antécédents politiques et même en l'absence d'une affiliation politique manifeste, ce qui était d'ordinaire le cas. De même, les Roms qui se livrent à des activités politiques, disait le rapport, sont d'ordinaire ceux qui choisissent de rester pour participer au phénomène collectif de changement, au lieu de chercher une solution individuelle ou de courir les risques qu'entraîne la migration. Pour ces raisons et d'autres, les Roms n'ont pas été des bénéficiaires typiques de l'asile politique dans les pays occidentaux où ils cherchaient refuge. Ceux qui ont réussi à l'obtenir restent l'exception.

9. Dans cette perspective, il est nécessaire de rappeler brièvement pourquoi les Roms originaires des Républiques tchèque et slovaque n'ont jusqu'ici pas prédominé parmi les groupes d'émigrants et demandeurs d'asile romani. Pour moi, le fait est dû en partie à l'attitude ouverte initialement manifestée par le mouvement démocratique en Tchécoslovaquie pendant et aussitôt après la révolution de velours. A la différence de ce qui s'est passé en Roumanie, en Bulgarie ou en Pologne, où c'est effectivement l'ancienne administration qui a été chargée alors de réaliser la réforme politique; et à la différence de l'ex-Yougoslavie, où la transition politique a été d'emblée enrobée dans des mouvements et rivalités ethno-nationalistes qui ont déclenché la guerre, en Tchécoslovaquie comme en Hongrie les réformes ont résulté directement de campagnes populaires pour instaurer la démocratie, où des Roms, quoique peu nombreux, ont activement participé. Dans ces deux derniers pays ne s'est produit aucun exode important de Roms.

10. La situation a changé quand en janvier 1993 la Tchécoslovaquie s'est scindée en deux Etats indépendants. Depuis on y a constaté une dégradation régulière des droits de l'homme et de la sécurité des Roms. Les partis politiques nationalistes y ont fait campagne contre eux à l'échelon tant local que national. Pour le présent rapport, l'auteur n'a pas disposé de statistiques sur les attaques pour causes raciales depuis ce temps, mais on en estime le nombre à des

centaines. Dans un rapport publié en mars 1998, le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD) enregistre une multiplication par six des infractions d'ordre racial commises en République tchèque en 1994 et 1996. Il déclare aussi que le gouvernement ne prenait aucune mesure efficace contre la violence et cite la faiblesse de l'appareil judiciaire envers les auteurs d'attaques raciales. En outre, il critique ce qu'il appelle «la ségrégation de fait des enfants rom dans des "écoles spéciales"» et le refus d'admission dans les lieux publics.

11. Une question se pose: pourquoi cette soudaine vague d'émigration et pourquoi de deux pays à la fois? Il faut se souvenir que malgré la séparation des deux Etats, certaines analogies fondamentales persistent entre les communautés romani de la République tchèque et de Slovaquie. D'abord l'écrasante majorité des Roms tchèques descend de Roms slovaques persuadés d'aller s'installer sur le territoire tchèque entre 1948 et 1968 pour y remédier au manque de main-d'œuvre. Sur le plan culturel on peut donc parler d'une prédominance de la communauté romani de Slovaquie orientale et du patrimoine qu'elle a transmis aux Roms en République tchèque. Ce patrimoine englobe non seulement les liens familiaux étroits, les coutumes et le langage, mais aussi une histoire des mentalités et des craintes communes. Quant à leur condition sociale, les deux collectivités éprouvent des problèmes analogues et sont exposées à des mentalités analogues de la part de la population majoritaire et des autorités locales. Depuis la séparation et la formation de deux Etats indépendants, les violences racistes augmentent dans les deux pays. De même progressent les partis radicaux qui prônent des solutions radicales. La situation en République tchèque se complique encore du fait de l'adoption de la loi sur la citoyenneté et de ce que de nombreux observateurs roms et internationaux perçoivent comme une menace d'en expatrier des milliers. Quant à la situation en Slovaquie, elle est compliquée par la réélection au poste de Premier ministre de M. Meciar, qui avait prôné dans son gouvernement local un ensemble de mesures antirom radicales qui dans certains districts comprenaient l'instauration du couvre-feu dans les villages romani.

12. En bref, on peut dire que les Roms dans les Républiques tchèque et slovaque partagent les mêmes problèmes et les mêmes mœurs. Il n'est donc pas surprenant que l'état d'esprit de leurs communautés respectives ait entraîné des réactions analogues déclenchées par un seul et même événement – ici une émission de télévision – libérant des sentiments contenus depuis longtemps. La crainte de violences racistes que la grande majorité des demandeurs d'asile ont donnée comme leur raison de partir a été encore soulignée, dans la période de quelques mois suivant «l'exode» d'août-novembre 1997, par au moins trois actes d'extrême violence. En janvier 1998, une femme romani a été grièvement blessée à Krnov quand une bombe incendiaire a été lancée sur sa maison. En février, des néonazis ont agressé une femme romani à Vrchlabi et l'ont jetée dans l'Elbe où elle s'est noyée. En mai, un Rom a été tué après que des néonazis l'ont agressé à Orlova et laissé sur la route, où un camion l'a écrasé. L'intention politique de faire des Roms les boucs émissaires a été rendue manifeste durant cette période par la décision qu'a prise le même mois le maire d'Usti nad Labem d'ériger un mur pour séparer le secteur de résidence des Roms. La municipalité de Pilsen, dans le même esprit, a dressé un plan de construction pour les Roms d'un secteur de résidence séparé.

13. On peut conclure de tout cela que les entretiens télévisés à la Nova n'ont été que l'étincelle qui a mis le feu à la poudrière. Le caractère soudé de la communauté romani et sa propension à suivre les courants expliquent comment un groupe nombreux de gens de différents endroits a été prompt à adopter le même parti. Comme dans le précédent rapport, j'ai noté derechef comme mobiles profonds un manque de confiance dans les institutions officielles et d'assimilation à la société majoritaire et à ce qu'elle peut offrir à cette majorité. Seuls pareils **sentiments et mobiles profonds et bien ancrés** peuvent faire comprendre qu'un groupe de

citoyens est prêt à prendre si soudainement les risques qu'entraîne l'émigration.

IV. INTÉRÊT INTERNATIONAL POUR LA SITUATION DES ROMS TCHÈQUES ET SLOVAQUES

14. L'émigration au Canada et au Royaume-Uni a succédé à une période d'intense suivi de la situation des Roms tchèques et slovaques ces dernières années, surtout celle des Tchèques depuis l'adoption d'une nouvelle loi sur la citoyenneté. J'ai mentionné plus haut l'analyse soumise au CDMG en 1996. Une série de réactions visant la situation des Roms tchèques a marqué la période qui a suivi les exodes vers Toronto et Douvre.

15. Lors d'un discours prononcé le 22 mai 1998, Christopher Smith, membre du Congrès américain, coprésident de la Commission de la sécurité et de la coopération en Europe, s'est inquiété de la nouvelle aggravation de la situation des minorités en République tchèque, citant les actes de violence envers des Roms et les plans de ségrégation à Pilsen et Usti nad Labem. Il a critiqué les officiels tchèques, déclarant que le gros des membres du gouvernement a gardé un silence prudent sur les tout récents actes de violence raciste commis par des néonazis et qu'il faut modifier la discriminatoire loi tchèque sur la citoyenneté, toujours porteuse du message qu'on ne veut pas des Roms dans ce pays. Les négociateurs de l'Union européenne, chargés des pourparlers sur les perspectives d'une adhésion de la République tchèque, ont pris le même parti. En juillet 1998, leur chef, M. van der Pas, a évoqué les plans de ségrégation envers les Roms dans deux villes tchèques. Le Parlement européen a proposé de ramener le délai d'intégration des Roms en République tchèque du moyen au court terme pour condition de l'approbation, pour ce pays, de son statut de membre associé de l'Union européenne.

16. Dans ses directives sur les conditions d'admission des demandeurs d'asile Roms tchèques, à compter de février 1998, le bureau régional du HCR à Vienne aborde l'impact de la loi tchèque sur la citoyenneté et déclare que malgré l'assouplissement de la loi sur la question des condamnations pénales «les apatrides *de facto* se chiffrent par milliers, dont la plupart passent pour être des Roms». Dans un document parallèle sur les demandeurs d'asile Roms slovaques, le bureau déclare qu'il est clair que les Roms slovaques sont tout à fait capables de fonder leurs demandes d'obtention du statut de réfugié sur une forte discrimination pour des motifs ethniques... tant il est déterminé que les actes discriminatoires équivalent à de la persécution, on peut supposer un manque de protection de la part des autorités et l'impossibilité pour l'intéressé de bénéficier des mesures qui y remédient.

17. Ces déclarations, comme le rapport du CERD précité, reconnaissent une situation où, du point de vue des Roms, la migration pourrait sembler – et c'est compréhensible – une solution plus prometteuse que les efforts ardues en vue de susciter un changement. Mais – c'est peut-être encore plus remarquable – elles montrent aussi que **les migrations peuvent contribuer à attirer l'attention** et l'opinion du public sur les problèmes des tensions et discrimination ethniques qui touchent les Roms dans leur pays d'origine.

V. RÉACTIONS À L'IMMIGRATION DANS LES PAYS VISÉS

18. Malgré l'intérêt international constant pour la situation des Roms en Europe centrale, ni les autorités canadiennes, ni les autorités britanniques n'ont pu manifestement prédire ou prévoir une vague de demandeurs d'asile qui atteindrait leurs pays. On ne saurait méconnaître un **mouvement de panique** initial dans les deux pays, car bien que nous parlions d'un groupe

suffisamment important pour susciter l'attention du public, on ne saurait prétendre que plusieurs centaines de personnes soient en état de grever les gouvernements nationaux ou d'épuiser les ressources consacrées à l'asile. A titre de comparaison, le gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en Allemagne a fourni une aide humanitaire consistant en vivres et soins de santé et l'hébergement à un groupe de 1 500 Roms d'ex-Yougoslavie pendant sept semaines en janvier-février 1990, alors qu'il manifestait pour des mesures spéciales d'établissement et a ensuite autorisé tout le groupe à rester au moins un an de plus pendant l'examen de leur demande. Le Gouvernement du Land de Hambourg a même accordé le statut de résident à un nombre analogue de Roms originaires de Pologne et de l'ex-Yougoslavie (voir CDGM (98) 14). En revanche, le Canada n'a pas tardé à réimposer un visa d'entrée aux citoyens tchèques, en réaction à l'arrivée des Roms. Les médias britanniques ont qualifié «d'invasion» l'arrivée à Douvre. Le ministère de l'Intérieur a déclaré prendre une «position ferme» et a promptement signalé la déportation en Républiques tchèque et slovaque de 600 demandeurs d'asile entre novembre et avril. Le ministre, M. Straw, a affirmé avoir reçu en mars 1998 des rapports signalant un grand nombre de Roms en route pour la Grande-Bretagne et a averti officiellement qu'ils ont peu de chances de réussir s'ils essaient d'entrer dans le pays. L'inquiétude provoquée par cette vague migratoire notable quoique assez modeste vers le Canada et la Grande-Bretagne provient, je pense, non pas tant de la logistique des procédures administratives et de la responsabilité humanitaire et sociale qu'elle suppose, que de la crainte que les quelques centaines de Roms annoncent simplement le début d'une vague encore plus importante d'une ampleur imprévisible. Cette crainte provient, je suppose, en partie, de l'image stéréotypée qui représente les Tsiganes comme une menace pour la société, ou d'une métaexpression de cette même crainte, attribuée au public et justifiant les mesures prises comme répondant à l'exigence populaire. Mais elle provient aussi en partie **d'une reconnaissance profonde de la vulnérabilité de la minorité romani**, de l'absence de confiance et d'assimilation qui la caractérisent et lui font accepter des chances immédiates à l'étranger.

19. Il est difficile d'évaluer avec certitude et précision les effets des déclarations faites suite à l'arrivée des demandeurs d'asile roms sur les mentalités. Des réactions hostiles se sont manifestées à l'égard des groupes d'immigrants, probablement encouragées par certains articles des médias. Ainsi, la circonscription de Westminster à Londres a refusé l'hébergement temporaire à des Roms qui, renvoyés à Douvre, ont déclaré avoir été insultés et humiliés en chemin. Le Front national a organisé le 15 novembre à Douvre une manifestation anti-Roms. La police est intervenue pour faire cesser les affrontements entre manifestants antiracistes et membres du FN et a conduit ces derniers hors de la ville, sous escorte.

20. Alors que les déclarations du ministère de l'Intérieur soulignent le fait que les tribunaux n'ont reconnu à aucun Rom la qualité de réfugié, il y a certainement des cas où les arrêts rendus en appel justifient les demandes des Roms. Dans une décision, en janvier 1998, un juge de l'immigration a reconnu le bien-fondé de rapports établis par des contrôleurs des droits de l'homme, selon lesquels des Roms continuaient de subir une discrimination dans l'emploi et le logement et le recours aux services de l'Etat. Dans l'affaire Miroslav Balog, arrivé de Slovaquie au Royaume-Uni en octobre 1997, on a donné foi à sa déposition selon laquelle il a été fréquemment l'objet d'agressions par des néonazis, que sa maison a été attaquée et que la «police ou s'est abstenue, ou s'est peu empressée d'intervenir, qu'elle a tardé quand sa maison a été attaquée», ainsi que de discrimination dans l'emploi «le tout sous prétexte qu'il est Rom». L'appel a été admis, aux motifs que la «fréquence et la gravité de ces agressions sont suffisamment inquiétantes, en particulier si on les associe au fait que la police n'a pas pris les mesures pertinentes en vue de les prévenir, pour manifestement l'empêcher (le requérant, Y.M.) de continuer alors à vivre en République slovaque». Dans une autre affaire d'une famille romani

tchèque, également en janvier 1998, le juge spécial a décidé que «c'était la crainte de persécutions en raison de leur ethnie qui a chassé les requérants de la République tchèque et bien qu'ils aient pu avoir quelque choix de leur destination finale, ils ont eu l'honnêteté de me dire qu'ils recherchaient la sécurité et grâce à un ou plusieurs programmes télévisés qu'ils ont vus sur le Canada et le Royaume-Uni, ils ont pensé la trouver ici. Cela ne devrait en aucune façon les empêcher d'obtenir gain de cause».

21. Le 9 mars 1998, l'Office canadien de l'immigration et des réfugiés s'est prononcé en faveur de l'octroi du statut de réfugié à une famille romani originaire de la République tchèque, considérant qu'elle était gravement menacée de persécutions raciales et estimant que «la loi de 1992 sur la citoyenneté prive effectivement de nombreux Roms de la citoyenneté tchèque et a pu être conçue dans l'intention d'en débarrasser le pays. La déposition des requérants abondait en exemples de violences raciales (...) chaque fois qu'ils sont allés à la police, ils ont essuyé insultes et railleries... les préjudices craints – discrimination cumulative et violence de la part de néonazis – équivalent à de la persécution (...). Il était objectivement déraisonnable pour les requérants de demander la protection de l'Etat, qui n'aurait pas été accordée».

22. Le récent exode des Républiques tchèque et slovaque ressemble à celui qui a eu lieu en 1990-1993 en Europe occidentale par le fait qu'un effectif assez restreint de migrants a provoqué craintes et panique parmi les médias, les fonctionnaires et la population qui ont tous manifesté leur hostilité. En revanche, contrairement à la situation d'il y a quelques années, on a pu constater une attitude plus favorable de la part des fonctionnaires de l'immigration, des cours et tribunaux. Cette attitude s'inspire des rapports des organisations internationales qui suivent la situation des droits de l'homme dans les pays d'origine, et en fait condamne également la violence raciale et l'incapacité de l'Etat d'assurer à ses citoyens une protection suffisante. La décision précitée de l'Office canadien va encore plus loin en réprouvant une législation nationale. Il faudrait ajouter que ce lien entre droits de l'homme et migration ne se trouve pas seulement dans les arrêts rendus en appel, mais figure en fait dans certains articles des médias. Quelques jours à peine après l'arrivée des premiers réfugiés romani à Douvre, les nouvelles de la BBC présentaient un rapport d'enquête – diffusé simultanément avec son bulletin de Douvre – sur les droits de l'homme et les Roms dans les Républiques tchèque et slovaque. Le *Times* également a fait le lien, déclarant le 25 mai 1998, sous le titre «Les Tsiganes pourraient reprendre la route, avec la nouvelle vague de nationalisme en Europe centrale», que «le mouvement contre les Roms à Usti et Pilsen pourrait en pousser davantage à chercher asile en Angleterre». En comparant cette émigration particulière au Canada et au Royaume-Uni aux émigrations de Roms voilà quelques années en Allemagne, en France, en Italie ou en Autriche, il ressort, malgré la tendance générale des autorités à empêcher de nouvelles arrivées et à persuader l'opinion que les demandes d'asile sont injustifiées, **une sensibilisation aux mobiles de l'émigration et à leurs liens avec la situation des droits de l'homme** dans les pays d'origine.

VI. RÉACTIONS EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

23. L'arrivée de Roms au Canada et en Grande-Bretagne – et l'intérêt international qu'elle a soulevé – n'est pas restée sans écho en République tchèque. Il est très difficile, dans le cadre du présent rapport, de jauger à ce sujet l'opinion de la population tchèque; mais l'auteur a l'impression, d'après des conversations avec des ressortissants et des résidents tchèques, que beaucoup profitent de l'émigration des Roms pour exprimer leurs sentiments anti-romani, soutenant qu'elle sert à embarrasser la République tchèque et atteste que les Roms s'abstiennent d'y participer au changement et à l'évolution internes. Les Roms, estime-t-il, choisissent la

facilité en partant et par là discréditent leur pays d'origine, sa population majoritaire et les institutions officielles.

24. Le gouvernement a en revanche réagi différemment; il semble avoir considéré l'émigration comme un défi lancé non pas seulement à sa réputation à l'étranger, mais aussi, voire surtout, à sa politique de réforme intérieure dans le domaine des droits, de la participation et de l'intégration des minorités. Plusieurs mois après le début de l'émigration au Canada et juste après le premier afflux de Roms tchèques à Douvre, le Président Havel, s'adressant fin octobre au Conseil des ministres, a exhorté les Roms à ne pas quitter le pays. Son appel a été suivi d'un train de mesures politiques destinées précisément à traiter les problèmes que rencontrent les Roms et qu'étaient les médias et autres reportages internationaux sur cette émigration. Le Conseil a chargé un ministre sans portefeuille de préparer un rapport sur la situation des minorités et de le représenter deux autres fois, assorti de recommandations concrètes sur l'intégration socio-économique de la population romani. En janvier 1998, le ministre d'Etat Vladimir Mlynar a été nommé chef d'une commission interministérielle chargée de traiter les questions romani. Presque aussitôt, il a rencontré à Ostrava des représentants et hommes d'affaires romani pour discuter des possibilités d'emploi qui s'offrent aux Roms et annoncé, à l'appui de leur intégration, des amendements à la loi. Les associations romani ont été invitées à désigner des candidats pour siéger à la commission. En mars 1998, le ministre tchèque de l'Intérieur a engagé les Roms à s'associer aux forces de police pour aider à combattre la violence raciale dans le pays. A la même date, les évêques tchèques et moraves ont sur le ton de la réconciliation demandé à leurs paroissiens de «bâtir des îlots de bonne volonté et de coexistence» avec les Roms.

25. Parallèlement à l'expression politique de l'intérêt porté à la situation des Roms, certains éléments juridiques et judiciaires attestent des changements de mentalité. Au plan local, en décembre 1997, le député maire de Kladno a été reconnu coupable par un tribunal de police d'incitation au racisme, pour avoir interdit à des enfants romani l'usage d'une piscine publique en juin 1996. Le 15 janvier 1998, la République tchèque a ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. En février, la Chambre des députés tchèque a voté l'abolition d'une loi qui depuis les années 50 interdit le «nomadisme», visant les Roms. En mai, le Président Havel a gracié deux jeunes Roms convaincus de voies de fait sur le dirigeant d'extrême-droite Miroslav Sládek. M. Havel les a même félicités d'avoir manifesté contre les propos grossiers de M. Sládek.

26. Si l'on compare de nouveau la récente émigration aux migrations – d'une ampleur bien plus spectaculaire – de Roms en Europe occidentale voilà quelques années, davantage de sensibilisation aux causes de migration, à l'opinion internationale et aux influences directes des organisations internationales et des institutions occidentales se décèle, ainsi que **des signes de mesures immédiates et de changements à court terme en politique**, parfois même dans la législation concernant les Roms. Il ne faut pas attendre de ces signes l'acheminement vers un changement radical de la situation des Roms dans la société tchèque, ni même vers l'application à moyen terme de mesures de développement et de soutien pour les communautés romani. Bien plutôt, par ces signes, gouvernement et administration reconnaissent la nécessité de faire en sorte que l'action d'intégration dans un cadre politique européen englobe l'établissement d'au moins quelques dispositifs de sensibilisation et de suivi quant à la situation des Roms. Autrement dit, l'émigration et les réactions internationales qu'elle suscite contribuent à placer le gouvernement face à ses responsabilités envers la communauté romani. Les signes dans les domaines politiques et juridiques peuvent s'interpréter comme une reconnaissance de cette responsabilité.

VII. DÉBAT: MIGRATION, DÉCLIC D'UN CHANGEMENT INTÉRIEUR

27. Résumer les observations ci-dessus permet d'établir l'existence de ce qu'il convient mieux d'appeler **un mouvement** qu'une « vague » d'émigration. Ce mouvement est déclenché en surface par une tendance, sous l'effet, ici, d'une série d'émissions de télévision. Il a été établi que la force de telles tendances est en partie due aux liens communautaires soudés qui contribuent à la propager assez rapidement parmi les membres de la communauté. Mais il est inconcevable que des tendances dont les conséquences peuvent être si bouleversantes se propagent sans une **prédisposition de principe** à accepter le genre de risques qu'entraîne la migration en pays étranger: les émissions de la Nova ont littéralement décidé plusieurs centaines de Roms à faire leurs bagages et prendre des dispositions en vue d'un changement peut-être durable, à très bref délai, et sans préparatifs initiaux. Pareille inclination à partir (pour une population qui, il faut le répéter – voir également CDMG (98) 14 – n'est pas de tradition nomade) obéit à un sentiment profond et ancien de manque de confiance et d'assimilation, s'ajoutant à une notion de vulnérabilité actuelle. La souplesse que suppose l'inclination à courir les risques de l'émigration permet également aux émigrants, s'ils n'atteignent leurs objectifs, d'accepter l'échec comme le résultat immédiat d'un mouvement spéculatif. Si certains mouvements migratoires ont précédemment déclenché des campagnes et la naissance d'associations et d'alliances stratégiques entre émigrants, rien ne prouve que le mouvement présentement examiné a eu pareils effets.

28. Le mouvement migratoire suscite deux sortes de réactions extrinsèques. L'une est ce qu'on pourrait appeler la **réaction spontanée**. Elle s'inspire essentiellement de considérations administratives étroites ainsi que d'images et stéréotypes traditionnels. Du côté administratif, ressort l'impossibilité de satisfaire aux besoins et demandes des émigrants. Les images traditionnelles sont renforcées, consciemment ou non, pour justifier moralement l'incapacité ou la réticence à faire preuve de souplesse. Ces réactions appartiennent aux pays d'accueil, mais les pays d'origine en manifestent également qui soulignent combien ce mouvement montre l'inconstance et peut-être la fausseté des Roms. Ces réactions, tant dans les pays d'accueil que d'origine, caractérisent les mesures prises face aux émigrations romani dans la période 1990-1993.

29. La récente émigration des Républiques tchèque et slovaque révèle le second type de réaction, que j'appelle **réaction réfléchie**: elle tend à reconnaître les circonstances objectives qui motivent l'émigration. Cette réaction n'offre pas en soi un modèle de changement durable; ni d'instruments immédiats d'analyse capables d'aider à repérer les problèmes fondamentaux et de lancer des stratégies de mise en œuvre du changement. Ce qu'elle fait, en revanche, c'est établir le principe **d'observer le mouvement migratoire dans son contexte**. D'abord on évite ainsi de faire des émigrants les boucs émissaires, en reconnaissant la légitimité objective de leurs préoccupations et de leur quête de possibilités individuelles de changement. Ensuite, elle attire l'attention sur les conditions qui nourrissent le sentiment d'insécurité et de vulnérabilité que manifestent les émigrants. Enfin, elle préconise la souplesse administrative pour satisfaire aux besoins des émigrants et aborder les problèmes qui entraînent l'émigration. Ce qui est spécial dans la récente émigration de la République tchèque (et en partie seulement celle de Slovaquie) est l'ampleur de la réaction réfléchie tant dans les pays d'accueil que d'origine. A destination, de considérables divergences sont notables entre la réaction initiale des fonctionnaires canadiens de l'immigration (rétablissement du visa) et les opinions exprimées par les offices des réfugiés, ou entre les opinions et les pratiques adoptées au Royaume-Uni par le département de l'Immigration au ministère de l'Intérieur et l'issue d'au moins certains recours. Toute une série de manifestations internationales, ainsi que les médias, déjà cités, étaient les réactions réfléchies. Dans le pays d'origine, il faut considérer l'ensemble des « mesures réfléchies » prises dans le contexte général

des aspirations à l'intégration européenne en République tchèque. Elles ne semblent pas avoir leur pendant en Slovaquie. Il semble donc à l'évidence que l'effet des migrations sur le pays d'origine soit indirect: il est nécessairement **répercuté par le pays de destination**.

30. Tout cela signifie que la migration fournit un moyen d'entamer des réformes intérieures. Le premier rapport (CDMG (98) 14) a signalé un certain nombre de telles mesures prises en Roumanie et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» au sujet des Roms, en pendant à l'initiative prise par les administrations des pays d'accueil. Elles n'y étaient pourtant pas jugées propres à assurer une amélioration réelle de la situation des Roms. Le même rapport signalait quel rôle pourraient jouer les associations romani. Il semblerait que celles qui souhaitent des changements et des réformes en République tchèque ont bénéficié pour leur cause du bref regain d'intérêt international pour leurs problèmes ainsi que des dispositions juridiques et politiques adoptées de ce fait par l'administration tchèque. En même temps, on ne saurait écarter l'idée que la conception intégrationniste des activités romani ait souffert dans l'opinion, qui a eu l'impression que les Roms se détournent de la société tchèque et ses perspectives d'intégration et de coexistence. Pour conclure, on peut dire qu'il apparaît néanmoins que des mouvements d'émigration comme celui présentement examiné servent à tous les échelons les efforts politiques des Roms, à cause non pas de leur importance numérique, au total négligeable, mais de la qualité des réactions qu'ils suscitent.

VIII. SOURCES

- Migration News Sheet, décembre 1997-juin 1998.
- Agence de presse, Romnews, Carolina, Romnet, et rapports de ERRC décembre 1997-juillet 1998.
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, déclarations du 10 février et du 3 avril 1998.
- Office de l'immigration et des réfugiés, Canada, déclaration du 22 avril 1998.
- Juges de l'asile et de l'immigration, déclarations des 14 et 27 janvier 1998.
- Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale, déclaration du 12 juin 1998.
- Helsinki Citizens' Assembly/Roma Section, Bulletin décembre 1997-juin 1998.