



HAL
open science

Les droits des Roms en Europe. Un cas exemplaire de multiculturalisme libéral?

Sophie Guérard de Latour

► **To cite this version:**

Sophie Guérard de Latour. Les droits des Roms en Europe. Un cas exemplaire de multiculturalisme libéral?. 2020. hal-02523343

HAL Id: hal-02523343

<https://hal.science/hal-02523343>

Preprint submitted on 28 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES DROITS DES ROMS EN EUROPE UN CAS EXEMPLAIRE DE MULTICULTURALISME LIBÉRAL ?

INTRODUCTION

Depuis la fin de la guerre froide, la condition des populations roms est progressivement devenue l'une des préoccupations centrales des institutions européennes. Face à la situation humanitaire désastreuse que ces populations connaissent dans les anciennes démocraties populaires et devant la résistance des préjugés et des discriminations tsiganophobes à l'échelle du continent, les institutions européennes ont réagi avec volontarisme en multipliant les initiatives destinées à promouvoir les droits de ceux que les textes officiels désignent désormais comme « le groupe minoritaire le plus nombreux d'Europe ¹ ». Le Conseil de l'Europe a joué en la matière le rôle de pionnier, en raison de l'ancienneté et de la diversité de ses actions en faveur de Roms², et s'est doté depuis les années 1990 d'un groupe d'experts sur les questions relatives aux Roms (CAHROM) destiné à mieux coordonner les programmes de ses différents services. L'Union européenne a emboîté le pas au Conseil de l'Europe à partir des années 2000, sous l'impulsion des rapports alarmants de l'Agence des droits fondamentaux. Le 9 juillet 2013, elle a adopté son premier texte juridique destiné aux Roms, sous la forme d'une recommandation sur le « Cadre de l'UE pour les stratégies d'intégration nationale des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 ». La défense de la cause des Roms s'est donc désormais imposée avec la force de l'évidence au niveau européen, avec d'autant plus de conviction que le rejet de ces populations s'affichait sans complexe à l'Est comme à l'Ouest, les institutions européennes s'érigeant en gardienne des droits d'une population éminemment vulnérable. Toutefois, un tel rôle mérite examen dans la mesure où il ajoute à l'universalisme des droits de l'homme une dose d'ethnicité qui ne s'articule pas aisément aux principes démocratiques et libéraux à la base des traités européens. Même si l'on comprend, pour des raisons historiques, la sollicitude européenne à l'égard d'une population qui fut l'une des victimes des politiques génocidaires des Nazis³, le ciblage officiel d'un groupe ethnique dans les textes juridiques et dans les politiques publiques au niveau européen reste problématique et suscite des réticences légitimes. Les réserves tiennent au fait que la catégorisation ethnoculturelle de ces populations risque de manquer les véritables causes de leur marginalisation, voire de les aggraver en raison du caractère sous-inclusif ou sur-inclusif de la catégorie « rom ». D'un côté, certains font valoir que la situation dramatique vécue par les Roms s'explique avant tout par la transition des anciens pays de l'Est à l'économie de marché et qu'elle traduit l'effondrement des systèmes de protection sociale. De ce point de vue, les Roms sont des pauvres parmi d'autres, dont le sort mérite d'être amélioré en vertu d'un principe de justice socio-économique qui n'a pas à s'embarrasser de considérations

1 10 à 12 millions d'après l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *La situation des Roms dans 11 États membres de l'Union européenne. Les résultats des enquêtes en bref*, Luxembourg, 2012, p. 3. Le site de la Commission européenne indique 6 millions (<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=63&langId=en>).

2 J.-P. Liégeois, *Le Conseil de l'Europe et les Roms. 40 ans d'action*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2010.

3 Le génocide des Roms et Tsiganes, nommé *Samaduripen*, a fait environ 500 000 victimes pendant la Seconde guerre mondiale, allant jusqu'à leur extermination quasi complète dans certains pays comme la Tchéquie. Cette histoire tragique justifie, au sein du Conseil de l'Europe, une vigilance particulière, ainsi que l'illustrent les propos du Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg : « Le discours d'aujourd'hui contre les Roms est tout à fait semblable à celui qu'employaient les nazis et les fascistes avant que ne commence l'extermination de masse dans les années 1930 et 1940. On prétend à nouveau que les Roms sont une menace pour la sécurité et la santé publique. » (« Point de vue » du 18 août 2008. Cité par J.-P. Liégeois, *Le Conseil de l'Europe et les Roms. 40 ans d'action*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, p. 136).

culturelles. Ils n'ont pas à être les cibles privilégiées de programmes d'aide qui devraient être élargis à tous les perdants de la libéralisation économique. D'un autre côté, la catégorie « rom » risque d'inclure des personnes qui ne sont pas concernées par ce type de programme, du fait de leur bonne intégration sociale. Tous les Roms ne sont pas pauvres, analphabètes ou ségrégués dans des bidonvilles et il est dommageable de concentrer l'attention des pouvoirs publics sur eux en ces termes : cela renforce le stéréotype d'une population composée de cas sociaux, dépendants des services publics, incapables de se prendre en charge⁴. Ce type de critiques suggère que des politiques centrées sur les Roms, sans remise en cause des orientations néo-libérales de l'économie européenne, sont vouées à l'échec tant qu'elles appliquent des « remèdes correcteurs » à des problèmes qui exigent des « remèdes transformateurs »⁵ : au lieu d'identifier les causes socio-économique de la marginalisation et d'agir sur elles, elles se focalisent sur leurs symptômes en ciblant les efforts sur le groupe marginalisé. Il en résulte une aide superficielle, nécessairement inefficace, vouée à se perpétuer, et à renforcer malgré elle la stigmatisation du groupe dans l'opinion publique.

Contre de telles objections, on peut aussi faire valoir que les Roms, bien qu'ils forment une groupe social défavorisé, n'en restent pas moins une minorité ethnoculturelle, et que leur marginalisation s'explique autant par la transition vers l'économie de marché que par le rejet spécifique qu'ils subissent en tant que groupe ethnique stigmatisé. À ce titre, une façon possible de justifier les politiques européennes en leur faveur consiste à les interpréter à partir de la diffusion des normes du « multiculturalisme libéral » dans le droit européen. Le multiculturalisme désigne ici un type de normes publiques dont on a pu observer l'émergence au sein de certaines démocraties occidentales (notamment au Canada, en Australie, en Suède et en Grande-Bretagne) à partir de la fin des années 1960 et dont la particularité consiste à accorder des protections spécifiques aux minorités ethnoculturelles. En théorie politique, ce multiculturalisme est qualifié de « libéral » en ce qu'il s'inscrit dans la logique de la citoyenneté moderne, fondée sur la protection des libertés fondamentales, auquel il ajoute la prise en considération des conditions culturelles d'exercice de ces libertés⁶. Ces conditions exigent en effet que l'État aille au-delà de la tolérance réduite à l'absence d'interférences, laquelle s'en remet aux libertés individuelles en matière de gestion de la diversité culturelle. Pour être effective, la protection de certains droits culturels, comme celui de parler sa langue d'origine, de connaître l'histoire de sa communauté, de préserver certaines coutumes, impose à l'État des obligations positives à l'égard des minorités les plus vulnérables, qui vont au-delà de l'exigence de non-discrimination et qui impliquent une forme de reconnaissance publique⁷.

Dans le contexte européen, le principe d'une reconnaissance des minorités ethnoculturelles commença à s'imposer à partir des années 1990, à la suite du conflit en ex-Yougoslavie qui mit en évidence la résilience de sentiments nationalistes trop rapidement jugés obsolètes et l'urgence d'établir les termes d'une cohabitation ethnoculturelle pacifiée. À ce titre, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1995 et entrée en vigueur trois ans plus tard, se présente comme une déclinaison européenne du multiculturalisme libéral.

4 Pour une illustration de ce type de critique, voir M. Oliveira, « La fabrique experte de la “question rom” : multiculturalisme et néo-libéralisme imbriqués », *Lignes* 34, 2011, p. 104-118.

5 N. Fraser, *Qu'est-ce que la justice sociale?*, Paris, La Découverte, 2011, chapitre 2.

6 W. Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*. Trad. P. Savidan, Paris, La Découverte, 2001.

7 Le Canada est souvent cité en exemple d'État multiculturel libéral, en raison notamment de la clause constitutionnelle (section 27) qui enjoint les juges de la Cour suprême canadienne d'interpréter la *Charte des droits et libertés* en accord avec « l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine culturel des Canadiens ». C'est ce de cette clause que la pratique des « accommodements raisonnables » tire sa justification.

Cet article se propose d'examiner si une telle perspective philosophique permet de justifier le ciblage ethnique des populations « roms » au sein des institutions européennes. C'est ce que suggère le philosophe canadien Will Kymlicka, l'un des principaux théoriciens de cette théorie, lorsqu'il analyse « l'expérience européenne » du multiculturalisme dans son ouvrage *Multicultural Odysseys*, consacré à l'internationalisation « des politiques de la diversité »⁸. Son argumentation nous intéresse particulièrement dans la mesure où, tout en diagnostiquant les causes de l'échec européen en matière de protection des minorités ethnoculturelles, Kymlicka considère le traitement de la question rom en Europe sinon comme un succès, du moins comme une voie à suivre, en raison précisément du ciblage ethnique du groupe concerné.

Notre argumentation procédera en deux temps : dans une première partie, il s'agira de préciser d'un point de vue théorique ce qui justifie le ciblage des minorités dans la logique du multiculturalisme libéral et de montrer pourquoi ces raisons ne s'appliquent pas aisément au cas de la minorité rom ; dans une seconde partie, ces analyses théoriques seront confrontées aux résultats d'une enquête exploratoire sur le traitement de la minorité rom, menée au sein des institutions européennes. Cette enquête mobilise à la fois des sources administratives (rapports, déclarations, mesures officielles) et une série d'entretiens conduits pendant l'été 2016, auprès de fonctionnaires et d'agents du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne⁹. Elle avait vocation à examiner la façon dont la catégorie ethnoculturelle « rom » était mobilisée et construite par les acteurs publics engagés dans la promotion des droits des ces populations. L'enjeu de cette enquête n'était pas seulement de décrire leur usage, mais de cerner les logiques de justification de ce ciblage ethnique afin d'évaluer la convergence ou la divergence de la logique des différents acteurs avec les arguments philosophiques du multiculturalisme libéral. La conclusion de l'argumentation, étayée par les enseignements de l'enquête exploratoire, met en doute la pertinence de la justification libérale du ciblage ethnique, fondée sur la théorie des droits culturels spécifiques. Sur la base des logiques identifiées dans les discours des acteurs et de leur analyse critique, elle ouvre vers une voie alternative pour justifier les droits des Roms qui ne dissocie pas leur promotion des enjeux de représentation politique.

PREMIÈRE SECTION : LES DROITS DES ROMS EN EUROPE, UN EXEMPLE À SUIVRE ?

La justification du ciblage ethnique dans le multiculturalisme libéral

Selon Kymlicka, pour saisir pleinement la logique normative du multiculturalisme libéral, lorsqu'elle se déploie à l'échelle du droit international, il convient de distinguer clairement deux types de protection des minorités ethnoculturelles, l'une « générique » (*generic minority rights*) qui octroie les mêmes droits aux membres des ces minorités, sans faire de distinction entre elles, l'autre « spécifique¹⁰ » (*specific minority rights*) qui attribue des droits différents en fonction du type de minorités concerné. L'article 27 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques, adopté en 1996 par l'ONU¹¹, offre une illustration de l'approche générique, puisque le droit de jouir de sa propre culture y est

8 W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys. Navigating the New Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007. Ndlr : Les citations extraites de cet ouvrage sont traduites par nous.

9 L'enquête a consisté en une série de 7 entretiens semi-directifs, d'une heure et demi environ, menés auprès de personnes occupant des positions stratégiques en matière de droits des Roms (voir la liste en annexe 1).

10 W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, *op. cit.*, p. 199.

11 « Art. 27 : Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. » (Organisation des nations Unies, Pacte international relatifs les droits civils et politiques, 1996).

reconnu à toute personne *quelle que soit sa culture*, tandis que l'approche spécifique renvoie à l'ensemble des normes légales ou quasi-légales qui ciblent *un certain type de minorité* « comme les peuples autochtones, les minorités nationales, les minorités issues de l'immigration ou les Roms/gitans¹² ». Cette distinction faite, Kymlicka soutient que :

Nous ne pouvons pas comprendre la théorie et la pratique du multiculturalisme libéral sans prendre au sérieux son caractère ciblé ou adapté au groupe. Toute tentative de réduire le multiculturalisme libéral à une question de droits génériques des minorités est vouée à l'échec.¹³

La limite inhérente à l'approche générique vient de son incapacité à corriger certaines injustices, en particulier les injustices historiques liées à l'annexion de territoires ou à la colonisation de régions qui ont causé la marginalisation culturelle de peuples entiers. L'approche générique reproduit en effet l'indétermination des droits de l'homme en matière de justice entre groupes culturels¹⁴, puisque ces droits, en raison de leur structure individuelle, ne précisent ni à quelle échelle ni au sein de quelle culture ils devront être appliqués. Ils ne permettent pas de prévenir les processus assimilationnistes que des États-nations, en dépit de leurs principes démocratiques, ont pu imposer (ou imposent encore) à l'ensemble de leur population, au mépris des cultures minoritaires. En effet, tant que la question de l'échelle culturelle d'application des droits de l'homme n'est pas posée - ce qui advient si l'on s'en tient à un universalisme « aveugle aux différences » - les libertés individuelles ne constituent pas une protection suffisante contre la marginalisation culturelle de certains groupes.

Aux yeux de Kymlicka, qui s'inscrit dans le sillage du libéralisme égalitarier de John Rawls, ce type de situation constitue une injustice qu'il conceptualise comme la privation d'un « bien social premier », l'appartenance à sa culture d'origine, dont la valeur morale tient aux liens étroits que celle-ci entretient avec la liberté individuelle. La culture d'origine est d'après lui une condition de possibilité de l'autonomie individuelle, parce qu'elle offre une gamme d'options qui donne sens à la vie et aux choix d'une personne et dont celle-ci ne doit pas être privée contre son gré. Or, comme cette culture est par nature collective, puisqu'elle consiste en un ensemble de représentations, de pratiques et d'institutions communes (que Kymlicka définit par le terme de « culture sociétale »), la structure individualiste des droits de l'homme ne parvient pas à la saisir. C'est pourquoi il convient de compléter les droits génériques reconnus à tous les membres des minorités par des droits « spécifiques » capables de tenir compte du groupe minoritaire¹⁵ et de lui accorder des protections adaptées à la dimension collective de l'injustice subie.

Comme le suggère cette présentation succincte de la justification libérale des droits culturels, le caractère spécifique de ces droits repose sur un « ciblage » du groupe qui n'est pas de nature descriptive mais normative. Pour en saisir la signification, il ne faut pas se référer à la variété effective des dispositions prises par certaines démocraties en faveur de leurs minorités ethnoculturelles, laquelle tient à la diversité des circonstances historiques, sociales et politiques. Il convient plutôt d'observer qu'en dépit de la variété empirique des formes de ciblage, les droits spécifiques des minorités se répartissent généralement en deux grandes catégories, selon qu'ils s'adressent d'un côté aux « anciennes minorités », « qui étaient installées sur le territoire avant de faire partie d'un pays plus grand et indépendant », tels que les peuples autochtones et les minorités régionales, et de l'autre aux « minorités récentes », « formées par l'immigration dans un pays, après l'acquisition de son

12 W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, *op. cit.*, p. 199.

13 *Ibid.*, p. 79.

14 *Ibid.*

15 D'où l'expression de « *group-differentiated rights* » régulièrement employée par Kymlicka pour caractériser les droits culturels.

indépendance¹⁶ ». Cette distinction fondamentale tient précisément à la logique normative que le multiculturalisme libéral prétend dégager : parce que ces deux types de minorités subissent des formes d'injustice qualitativement différentes, elles doivent se voir reconnaître deux types distincts de droits culturels. Les premières, qui ont été annexées malgré elles à la culture majoritaire, revendiquent le droit de préserver leur culture sociétale, ce qui passe par l'octroi de « *droits d'autogouvernement* » garantissant au groupe minoritaire une certaine autonomie territoriale et politique. Les secondes, quant à elles, ne cherchent pas (généralement) à reconstruire leur culture d'origine dans leur pays d'accueil, mais souhaitent s'y intégrer sans avoir à renoncer intégralement à leurs caractéristiques culturelles. Dans leur cas, la protection contre l'assimilation culturelle repose sur des « *droits polyethniques* » qui n'accordent pas de pouvoir politique au groupe culturel aussi robustes que les droits d'autogouvernement, mais qui offrent aux membres d'une minorité issue de l'immigration la possibilité de préserver certains traits de leur culture d'origine, par le biais d'exemptions juridiques, de subventions culturelles et de programmes de lutte contre la discrimination, en vue d'établir les termes d'un contrat d'intégration équitable¹⁷.

Instabilité conceptuelle du multiculturalisme européen

C'est sur la base de cette distinction normative que Kymlicka analyse l'échec relatif de l'Europe en matière de multiculturalisme, considérant que les droits culturels tels qu'ils furent adoptés au niveau européen sont caractérisés par une instabilité conceptuelle qui les condamne à l'inefficacité politique. L'instabilité conceptuelle vient du fait que ces droits se présentent formellement comme des droits spécifiques, alors qu'ils sont en leur fond génériques. Ce serait, d'après lui, typiquement le cas de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Adoptée par le Conseil de l'Europe pour prévenir les conflits interethniques au sein d'États multinationaux, ce texte vise prioritairement les petites nations en quête d'autonomie culturelle. Or cet objectif ne se traduit pas clairement dans la terminologie de la Convention-cadre puisque celle-ci « ne contient aucune définition de la notion de "minorité nationale" », absence qui tient au « constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les États membres du Conseil de l'Europe¹⁸ ».

L'absence de consensus entre États européens sur la définition de la « minorité nationale » est symptomatique du contexte géopolitique troublé dans lequel les normes du multiculturalisme se sont diffusées dans une Europe fragilisée par la guerre des Balkans, ce qui montre également les difficultés que soulève leur transfert de l'échelle domestique à l'échelle internationale. Kymlicka le souligne dans l'analyse qu'il fait du contraste entre le succès canadien et l'échec européen en matière de multiculturalisme. Dans la mesure où les droits culturels, quand ils concernent les minorités nationales, consistent en un partage de pouvoirs et de ressources, notamment territoriales, il est plus aisé de les institutionnaliser dans le contexte d'une démocratie stabilisée comme le Canada, où le désaccord entre majorité et les minorités culturelles est médiatisé par des procédures établies et où la répartition des pouvoirs est encadrée par des garanties démocratiques, que dans le contexte d'un continent traversé par des tensions nationalistes, au sein de pays à la culture démocratique encore récente, où les rapports entre minorités et majorités culturelles sont biaisés par la menace de l'irréductibilité. Dans cette situation, estime Kymlicka, les conditions de sécurité ne sont pas réunies pour que les États européens admettent le principe des droits à l'autogouvernement des minorités nationales. C'est ce qui explique que, tout en visant nommément les « minorités

16 W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, op. cit., p. 77.

17 W. Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle*, op. cit., chap. 1, section 2.

18 *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Recueil de textes*, Conseil de l'Europe, 2008, p. 21.

nationales », la Convention-cadre « n'implique la reconnaissance d'aucun droit collectif¹⁹ », afin de n'encourager ni les revendications d'autonomie territoriale, ni les velléités de sécession. Le type de droits que reconnaît la Convention restent génériques dans leur principe, ils concernent avant tout les individus, quelque soit le type de minorité à laquelle ils appartiennent, et se formulent dans des termes proches de l'article 27 de la Convention de l'ONU, en tant que « droit d'avoir sa propre vie culturelle »²⁰.

Le terme de « minorité nationale », tel qu'il est employé dans les textes européens, reste donc une coquille vide dépourvue de réelle portée normative. Kymlicka en conclut que « le but à long terme de promouvoir et de diffuser un modèle de multiculturalisme libéral, explicitement démocratique et libéral, en faveur des minorités nationales, a été abandonné en raison de l'exigence à court-terme du maintien de la stabilité dans le processus de transition démocratique des anciennes démocraties populaires²¹ ». Ce parti-pris prudentiel, quoique compréhensible au regard des tensions géopolitiques en Europe, pose toutefois problème du point de vue de la justice internationale, dans la mesure où il condamne les droits culturels à l'inefficacité politique au niveau européen. En effet, le droit à ne pas être privé de sa culture, tant qu'il est envisagé comme un droit individuel, ne permet pas de répondre aux revendications d'autonomie culturelle des minorités nationales ni, par conséquent, de prévenir les conflits interethniques qui en découlent.

La protection de la minorité rom en Europe

C'est dans le cadre d'une telle analyse que Kymlicka examine le cas des populations roms qu'il envisage à la fois comme le reflet des incohérences européennes et comme une piste à suivre pour les résoudre. Initialement, ces populations n'étaient pas au centre des préoccupations des promoteurs de la Convention-cadre. Les populations dites « roms » sont en effet dispersées sur l'ensemble du territoire européen et au sein des États, à l'exception de rares régions où elles forment une majorité démographique (en Roumanie par exemple). Elles ne forment donc pas de « petite nation » susceptible de réclamer la restitution d'un territoire ancestral ; en outre, s'il existe bien un nationalisme rom, né au début du XX^{ème} siècle et institutionnalisé à partir de 1971 lors du congrès de Londres²², il présente l'originalité d'écarter toute revendication territoriale²³. Enfin, à la différence des minorités juives, les populations roms ne peuvent pas bénéficier de la protection d'un État-parent. Pour toutes ces raisons, le « peuple rom » n'a jamais été perçu comme une minorité nationale susceptible de menacer l'équilibre géopolitique en Europe. Or, si la Convention-cadre n'a pas été pensée pour les Roms à l'origine, son flou sémantique a pu être mis à profit quand les institutions européennes ont commencé à se préoccuper de leur sort. Alarmée par leur situation humanitaire désastreuse en Europe de l'Est et sensible au risque de leur émigration massive vers l'Europe de l'Ouest, « l'Union européenne a ainsi eu besoin de trouver une base légale et un mécanisme institutionnel pour contrôler la politique des États envers les Roms. La solution évidente fut d'élargir la définition de « minorité nationale » pour y inclure cette minorité, dont le traitement serait désormais soumis à la Convention-cadre et à ses procédures de

19 *Ibid.*, p. 21.

20 « Actuellement, la Convention-cadre accorde des droits qui sont ciblés dans leur formulation mais génériques quant à leur contenu » (*Ibid.*, p. 219).

21 W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, *op. cit.*, p. 214.

22 C'est à l'occasion de ce congrès de l'Union Rromani Internationale que les premiers symboles identitaires de la nation rom furent adoptés : le drapeau bleu et vert comportant au centre une roue de couleur rouge, l'hymne *Gelem, Gelem*, la journée mondiale des Roms fixée au 8 avril. Voir M. Garo, *Les Roms, une nation en devenir*, Paris, Syllepses, 2009, p. 167.

23 Voir le « Statut-cadre du peuple rrom en Union Européenne », Première partie, chapitre 2, §4 qui définit les Roms comme « une minorité nationale sans territoire compact et sans prétention à un tel territoire » (http://www.rroma-europa.eu/fr/sc_fr.html).

signalement²⁴ ». C'est cet élargissement qui fut préconisé avec plus ou moins de succès aux différents pays signataires par le Comité consultatif, organe clé de la Convention-cadre²⁵.

Si ce choix est rendu légitime par le besoin urgent de protéger les populations roms et par l'arbitraire qu'il y aurait à les exclure des dispositifs de la Convention-cadre, au motif qu'elles n'entreraient pas dans la définition traditionnellement reçue de la « minorité nationale », il s'avère malgré tout contestable. Il reste en effet inscrit dans la logique de la protection générique des minorités qui, à suivre l'analyse de Kymlicka, ne permet pas de saisir la dimension collective des injustices culturelles, ni la spécificité de la minorité qu'il s'agit de protéger. Le philosophe canadien observe d'ailleurs les limites de la protection générique et le besoin d'une protection spécifique dans le fait que la seconde existe, à côté de la première, dans les institutions européennes. Dans le cas des Roms²⁶ tout particulièrement, les institutions européennes se réfèrent, en sus des déclarations génériques de droits, à des textes ciblés comme la « Charte du droit des Roms », laquelle définit les Roms comme « minorité transnationale » et non comme minorité nationale. Surtout, elles ont mis en place « myriade de réseaux de services dédiés aux Roms »²⁷ au niveau duquel l'essentiel du travail de protection est effectué. Cette double approche des droits des Roms, générique si l'on suit la catégorisation d'un texte officiel comme la Convention-cadre, spécifique si l'on s'en tient aux programmes effectivement mis en œuvre, serait ainsi typique, d'après Kymlicka, des incohérences du multiculturalisme européen, et de la difficulté des institutions européennes à assumer la nécessité du ciblage des minorités ethnoculturelles dans la protection de leurs droits.

Pourtant, le fait que le philosophe privilégie l'exemple des Roms pour défendre le principe d'une protection spécifique des minorités ne contribue pas à clarifier ce principe. Il est en effet différent de cibler *un type de minorité culturelle*, au motif que les anciennes minorités ne subissent pas la même espèce d'injustice que les minorités récentes, et de cibler nommément *un groupe ethnique particulier*. Autant dans le premier cas, on peut soutenir que le ciblage est justifié par la spécificité de l'injustice subie, en invoquant un principe normatif (en l'occurrence, le fait d'avoir ou non librement décidé de quitter sa culture d'origine), autant dans le cas des Roms, la désignation du groupe est déconnectée de toute typologie normative susceptible d'offrir une base de justification à leur traitement spécifique. La difficulté que pose la caractérisation de la minorité rom tient précisément au fait qu'elle ne trouve pas de place dans la typologie libérale élaborée par Kymlicka, puisqu'elle ne correspond ni au cas de la minorité ancienne, indûment privée de l'accès à sa culture sociétale, ni au cas de la minorité récente, formée d'immigrés revendiquant une intégration non assimilatrice²⁸. Kymlicka, bien qu'il plaide pour la prise en compte de la spécificité des groupes, reste étonnamment évasif sur ce qui constitue celle de la minorité rom. Dans les passages de *Multicultural Odysseys* où

24 W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, *op. cit.*, p. 220.

25 Le comité consultatif de la Convention-cadre (*Advisory Board*) est la cheville ouvrière du mécanisme de contrôle de ce traité. Il est composé de 18 membres qui sont des experts nommés pour 4 ans par les 39 États signataires les États, avec un renouvellement de la moitié du Comité tous les deux ans. Ces experts examinent la situation propre à chaque pays afin de vérifier que les États s'étant engagés à appliquer la Convention-cadre n'excluent pas arbitrairement certains groupes minoritaires dans leur définition officielle de la catégorie « minorité nationale ». La Hongrie a reconnu que les Roms devaient être couverts par le traité, ce n'est pas le cas en revanche de la Roumanie et de la Bulgarie.

26 C'est le cas également de la recommandation 1492 de l'assemblée parlementaire du CE à propos des minorités issues de l'immigration qui d'après Kymlicka subissent, comme les Roms, les méfaits de l'approche générique, puisque comme eux ils doivent s'adapter à une catégorie mal taillée pour faire valoir leurs droits culturels.

27 W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, *op. cit.*, p. 223.

28 S. Guérard de Latour, « Y a-t-il une minorité rom ? Un enjeu de typologie normative dans le cadre du multiculturalisme libéral », *Revue philosophique de Louvain*, 109 (3), p. 723-746.

il aborde cette question, il se contente d'évoquer le concept de « minorité transnationale » qui apparaît dans la Charte des droits des Roms sans en expliciter le contenu²⁹.

Ce flou sémantique a sans doute partie liée avec le fait que la théorisation des droits culturels doit s'inspirer, selon Kymlicka, des succès des politiques multiculturelles, et s'appuyer sur les exemples heureux d'accommodement de la diversité ethnoculturelle. Du côté des droits d'autogouvernement, les exemples privilégiés sont les minorités régionales qui ont réussi à mettre en place un partage du pouvoir avec la majorité culturelle au sein d'États multinationaux, comme le Canada, l'Espagne ou la Grande Bretagne, dans lesquels la page des politiques centralisatrices a été définitivement tournée, même si l'union entre les différents groupes nationaux peut s'avérer fragile. Du côté des droits polyethniques, les groupes concernés sont à trouver parmi les immigrés installés dans des États comme l'Australie ou le Canada, qui font du respect de la diversité culturelle un principe officiel de leur politique d'intégration et qui parviennent à susciter un fort attachement civique chez leurs nouveaux citoyens. La situation des Roms, en revanche, fait davantage penser aux infortunes des peuples autochtones ou des Afro-américains. Pour tous ces groupes victimes d'injustices historiques, le degré particulier de violence qu'ils ont subi (déportation, esclavage, génocide) semble rendre les politiques multiculturelles hors de propos, en raison de leur incapacité à protéger ce qui n'existe déjà plus, à savoir la consistance de cultures que les politiques d'oppression ont laminées. Aux yeux de Kymlicka, ces cas extrêmes n'invalident pas la pertinence de la citoyenneté multiculturelle ; ils sont au contraire les contre-exemples malheureux de ce qui advient quand les droits des minorités ne viennent pas brider l'arrogance du groupe culturel dominant³⁰.

Toutefois, le fait que depuis la fin des années 1990 la protection des Roms occupe une place de choix dans l'agenda des institutions européennes, permet de supposer que la voie du multiculturalisme libéral ne leur est pas définitivement fermée. C'est du moins ce que suggère l'intérêt inédit que leur porte Kymlicka à partir de *Multicultural Odysseys*. Reste à examiner de plus près si le ciblage de ce groupe, tel qu'il est pratiqué dans les institutions européennes, procède de la logique du multiculturalisme libéral que le philosophe canadien défend. Le ciblage, dans leur cas, permet-il de dépasser les limites de la protection générique des minorités ? Apporte-t-il un éclairage sur la dimension culturelle des difficultés vécues par cette minorité ?

SECONDE PARTIE : LA PRISE EN CHARGE INSTITUTIONNELLE DES QUESTIONS ROMS EN EUROPE ET SES LOGIQUES DE JUSTIFICATION

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, nous présenterons dans cette seconde partie quelques résultats de l'enquête exploratoire menée au Conseil de l'Europe et à la Commission européenne. Ces deux institutions offrent un terrain d'observation privilégié de la façon dont la promotion des droits des Roms, tant négligés à l'échelle nationale, a pu être prise en charge à l'échelle européenne, au sein d'espaces de régulation juridique (dans le cas du Conseil de l'Europe) ou d'intégration juridique (dans le cas de l'Union européenne)³¹.

29 W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, op. cit., p. 222.

30 W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, 2001, p. 56.

31 L'enquête a privilégié ces deux institutions parce qu'elles impliquent exclusivement des États européens et qu'elles disposent chacune d'une cour juridictionnelle, deux caractéristiques qui les distinguent de l'OCDE, une autre institution européenne fortement impliquée dans la défense des Roms. Par ailleurs, l'enquête n'a pas porté sur les mouvements politiques roms, comme l'Union Internationale Romani ou le *Roma National Congress*, ni sur les associations et ONG roms, dans la mesure où il s'agissait d'analyser l'éventuelle émergence d'un multiculturalisme libéral au niveau des institutions européennes, à travers les normes légales ou quasi-légales et

Après avoir rappelé les contextes qui ont conduit chacune de ces institutions à embrasser la cause des Roms, nous tâcherons de dégager les grandes logiques de justification du ciblage ethnique que l'enquête a mis au jour.

A) Les institutions étudiées : éléments de contextualisation

Le rôle moteur du Conseil de l'Europe et l'approche par le droit

Le conseil de l'Europe a joué un rôle de premier plan dans l'institutionnalisation des droits des roms en Europe³². Créée en 1949 au sortir de la seconde guerre mondiale, il est la principale organisation de défense des droits de l'homme sur le continent. Ses 47 États-membres, dont les 27 États de l'Union européenne, se sont engagés à respecter la Convention des droits de l'homme et à se soumettre au contrôle juridictionnel de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). L'implication propre au Conseil de l'Europe en matière des droits de l'homme explique son intérêt précoce pour les Roms. Différents textes adoptés par les trois instances constitutives du Conseil participèrent à la prise de conscience progressive de la gravité des discriminations subies par ces populations en Europe. Dès 1969, l'Assemblée parlementaire adopta sa première « Recommandation 563 relative à la situation des Tsiganes et autres nomades en Europe », suivie en 1975 par le Comité des Ministres (qui rassemble les ministres des Affaires étrangères des pays membres) et en 1981 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (qui réunit les élus des collectivités locales et régionales).

Si la prise de conscience fut précoce, elle concerna d'abord les pays d'Europe occidentale et resta circonscrite à certains problèmes, comme le manque d'aires d'accueil pour les gens du voyage et *travelers* ou la déscolarisation de leurs enfants. Les choses changèrent à partir des années 1990, devant la multiplication des épisodes de violence populaire contre les Roms en Europe de l'Est, dont l'intensité réactiva la mémoire des épisodes sombres de l'histoire européenne. Rejetés à l'Est, les Roms ne l'étaient pas moins à l'Ouest comme en témoigne la Recommandation 1633 (2003) de l'Assemblée parlementaire qui dénonçait les retours forcés imposés par les États-membres occidentaux aux Roms ayant fui l'ex-République yougoslave de Macédoine. Deux principaux changements en résultèrent : d'abord, le degré inédit de violence subie par les Roms a conduit à ne plus les considérer seulement comme des exclus ou des marginaux, mais à mettre directement l'accent sur la négation de leurs droits fondamentaux (droit à la vie, droit à la sécurité, à la liberté de mouvement, à la liberté d'expression). Ensuite, alors que leurs difficultés étaient jusqu'ici envisagées à l'échelle locale ou nationale, en concertation avec les municipalités et les États, le caractère transnational de la tsiganophobie s'imposa avec une telle évidence que cela justifia le changement d'échelle de la prise en charge de ce problème et son traitement au niveau européen³³.

Une dynamique se mit alors en place au sein du Conseil de l'Europe, autour de quelques spécialistes de la question et sous l'impulsion d'une nouvelle génération de militants venus de

les programmes politiques mis en place par ces institutions. Toutefois, dans la mesure où le Conseil de l'Europe aussi bien que l'Union européenne travaille en collaboration avec les associations et ONG communautaires et les divers représentants roms, l'enquête a parfois permis d'observer la façon dont les premiers intéressés perçoivent la catégorisation dont ils font l'objet.

32 Voir J.-P. Liégeois, *Le Conseil de l'Europe et les Roms. 40 ans d'action, op. cit.*

33 Ce changement d'échelle fut aussi déterminé par le contexte d'élargissement de l'Union européenne, avec l'adoption en 1993 des critères de Copenhague qui fit du respect des droits des minorités, et tout particulièrement des droits des Roms, l'une des conditions imposées aux États d'Europe de l'Est, candidats à l'adhésion. L'officialisation de cette norme, rarement respectée par les États-membres dans le cas des Roms, favorisa la prise de conscience du caractère transnational de la question rom, la consacrant comme problème commun aux Européens.

l'Est, comme Nicolae Gheorghe, moins préoccupés que leurs prédécesseurs par les questions éducatives et davantage mobilisés autour de l'enjeu des droits de l'homme. Il en résulta une coordination accrue, d'une part au sein du Conseil de l'Europe entre les différents comités et divisions concernés par les questions liées aux Roms et d'autre part avec l'ensemble des acteurs européens et internationaux, institutions et ONG, engagés sur ce terrain (Union européenne, OCDE, PNUD, HCR, *European Roma Information Office*, Centre européen des droits des Roms). En 1994, le Conseil de l'Europe nomma un coordinateur des questions roms et en 1995 il mit en place un comité intergouvernemental « spécifiquement dédié aux questions roms [qui] n'a pas d'équivalent en Europe », le *Ad Hoc Committee of Experts on Roma and Travelers Issues* (ou CAHROM). En parallèle de ces efforts de coordination institutionnelle, le Conseil de l'Europe s'engagea résolument en faveur de la représentation d'une « voix rom » à l'échelle européenne. En 2005, à l'initiative de la présidente de la Finlande, Tarja Halonen, le Conseil de l'Europe signa un partenariat avec le Forum Européen des Roms et gens du voyage. Le Forum est une association hébergée et financée par le Conseil à Strasbourg, qui réunit une assemblée de représentants roms deux fois par an et collabore régulièrement avec ses différentes instances auprès desquelles il jouit d'un statut privilégié.

Le Conseil de l'Europe joue donc un rôle moteur essentiel dans les actions menées en faveur des Roms, en raison de la compétence de ses agents, de l'expérience de ses services et des connaissances que cette institution contribue à produire³⁴. Depuis le tournant des années 1990, sous l'influence de la dynamique décrite précédemment, l'action du Conseil se caractérise par une « consolidation de l'approche par le droit », à savoir par un appel croissant « à des instruments et procédures d'ordre juridique pour sanctionner le non-respect des droits fondamentaux à [leur] égard³⁵ ». Cette approche par le droit s'observe à divers niveaux :

1. *Le « monitoring » de la commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et du Commissariat aux droits de l'homme* : il s'agit d'instances dont les missions essentielles sont de surveiller et d'alerter les États-membres lorsqu'ils manquent à leurs principes. L'ECRI, créée en 1993, comme le Commissariat aux droits de l'homme, créé en 1999, sont des corps indépendants, qui bien que constituées de personnalités désignées par les États-membres (pour les experts de l'ECRI) ou élues par l'Assemblée parlementaire (dans le cas du commissaire aux droits de l'homme), n'ont pas de mandat gouvernemental. Qu'il s'agisse de combattre le racisme, les discriminations raciales, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans le cas de l'ECRI ou de sensibiliser aux droits de l'homme dans le cas du Commissariat, le rôle de ces instances consiste, sur la base d'un dialogue permanent avec les 47 États membres, à examiner leurs législations pour en repérer les failles, à les mettre en garde en cas de dérapages politiques et à leur soumettre des pistes pour promouvoir les droits fondamentaux. Chacune s'est saisie régulièrement du dossier des Roms, d'abord l'ECRI en 1998 dans la Recommandation n°3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms et Tsiganes³⁶ », puis dans ses rapports annuels où le constat de l'anti-tsiganisme ne cesse d'être répété ; ensuite le Commissariat aux droits de l'homme, dans son rapport de 2006³⁷ et dans les nombreux « Points de vue » publiés par le Commissaire³⁸.

34 On notera la contribution essentielle du Conseil de l'Europe dans la production de statistiques sur les Roms. Ces données, établies sur la base des informations que les associations et ONG fournissent au Conseil pour chaque pays, font référence dans l'ensemble des administrations européennes.

35 J.-P. Liégeois, *Le Conseil de l'Europe et les Roms*, op. cit., p. 136.

36 *Ibid.*, p. 138-139.

37 *Ibid.*, p. 143.

38 Les « Points de vue » sont destinés à sensibiliser le grand public sur un thème que le Commissaire juge important, librement choisi par lui à l'occasion d'une de ses visites ou consultation, et donnant lieu à des pistes d'actions concrètes. Voir la liste des points de vue consacrés aux Roms, *Ibid.*, p. 145.

2. *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* : l'article 14 sur l'interdiction de discrimination est le principal levier pour lutter contre la tsiganophobie³⁹. En 2010, on recense une vingtaine d'arrêts prononcés par la Cour concernant les Roms⁴⁰.

3. *La médiation encouragée par le CAHROM* : deux programmes, le ROMED puis le ROMACT⁴¹, misent sur l'*empowerment* des Roms au niveau local. Ils contribuent à la formation de médiateurs issus des communautés rom, afin qu'ils aident les membres de leur communauté à faire valoir leurs droits auprès des municipalités où ils résident. L'objectif de ces programmes réside dans la restauration de la confiance entre ces communautés et les institutions locales.

4. *L'adoption de deux traités européens*, la Charte sur les langues régionales et minoritaires et la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales : ces deux traités constituent les seuls instruments juridiques contraignants du Conseil de l'Europe. Les États signataires s'engagent à tenir compte des avis émis par un comité d'experts (dans le cas de la Charte) ou par le Comité consultatif (dans le cas de la Convention-cadre) pour améliorer la situation des minorités, en établissant un bilan précis des réformes engagées et des moyens mis en œuvre pour les protéger.

L'engagement tardif de l'Union européenne et la voie politique de l'intégration nationale

Si les droits des Roms se sont imposés très tôt dans l'agenda du Conseil de l'Europe et s'ils font désormais partie du sens commun et des priorités de cette institution, il n'en fut pas de même au sein de l'Union européenne. L'attention s'est portée sur les Roms à partir des années 2000 seulement, dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne. À la suite de l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE en 2007, où les Roms représentent environ 8% et 10% de la population globale (contre 0,6 % en France)⁴², leur nombre au sein de l'Union a triplé. Le risque d'une émigration massive des Roms de l'Est vers l'Ouest, accentué par l'aggravation de leurs conditions de vie sous les effets de la crise économique, a conduit l'Union à anticiper la déstabilisation qui pouvait en résulter, tant pour les pays d'accueil que pour ceux de départ, surtout dans le cas des pays où les Roms représentent une proportion importante de la population active. Aux considérations humanitaires qui avaient émergé dans les années 1990, devant les effets catastrophiques de la transition démocratique sur cette minorité, se sont ainsi ajoutées des préoccupations géostratégiques liées à la volonté de stabiliser les flux migratoires au sein de l'Union. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 a enfin marqué un tournant important, dans la mesure où elle a rendu juridiquement contraignante au sein de l'Union la Charte des droits fondamentaux que les États-membres avait adoptée en 2000. Réunissant en un texte unique l'ensemble des droits civiques et sociaux des citoyens européens, la Charte reprend largement les principes reconnus par la CEDH et établit ainsi un pont entre les dispositions fondamentales du droit du Conseil de l'Europe et le droit de l'Union européenne. Ce tournant offre de nouvelles possibilités de protection pour les membres des minorités, jusqu'ici peu concernés par le droit

39 *Ensuring access to rights for Roma and Travellers. The Role of the European Court of Human Rights. A Handbook for Lawyers defending Roma and Travellers*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2009.

40 Parmi lesquels on peut mentionner le cas *Horvath and Kiss v. Hungary* sur la ségrégation scolaire, le cas *Winterstein v. France* sur l'accès au logement

41 Voir <http://coe-romed.org/> et <http://coe-romact.org/>

42 <http://www.coe.int/web/portal/roma/>, voir le document « Estimates on Roma population in European countries »

de l'Union dont le contenu se limitait originellement aux relations entre États-membres et au fonctionnement institutionnel.

L'action de l'Union européenne en faveur des Roms s'organise désormais en trois volets : juridique, politique et financier. Le *volet juridique* est centré sur l'application de deux directives, la directive 2000/43 sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2004/38 sur la liberté de circulation et de séjour dans l'Union européenne. En ce qui concerne la première, des procédures d'infraction⁴³ sont menées par exemple à l'encontre de la Tchéquie et de la Slovaquie, pour des pratiques de ségrégation scolaire des enfants roms. On observe toutefois que ces actions légales restent limitées, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'ayant rendu à ce jour aucun jugement décisif en la matière. Certains juristes déplorent en particulier que la CJUE se soit dernièrement déclarée incompétente dans le cas *Belov* porté devant elle en 2012 par la Commission bulgare pour la protection contre la discrimination, au motif que cette commission n'avait pas d'autorité juridique⁴⁴. La Commission bulgare alertait pourtant la Cour sur un cas patent de discrimination, lié à la décision d'une entreprise bulgare d'installer les compteurs électriques à une hauteur de 7 mètres dans les quartiers roms, à la différence des autres quartiers où les compteurs étaient posés à hauteur d'homme. En se déclarant incompétente, la CJUE a manqué une occasion importante de rendre effectif le principe de non-discrimination dans un cas pourtant emblématique, la Bulgarie étant particulièrement touchée par la tsiganophobie et le cas illustrant clairement les effets de ces préjugés sur les populations roms en termes de ségrégation urbaine et d'inégalité d'accès aux services de base⁴⁵. La jurisprudence de la CJUE contre la discrimination des roms reste donc inexistante à l'heure actuelle, ce qui contraste avec le grand nombre d'arrêts rendus par la CEDH, pour condamner les pratiques discriminatoires envers les Roms. Ce déséquilibre tient en grande partie à la différence de nature des deux cours - la CEDH pouvant être saisie directement par les citoyens européens tandis que seuls les juges nationaux sont habilités à poser les questions préjudicielles à la CJUE - et par leurs spécialisations respectives - les droits de l'homme pour la première, le fonctionnement des institutions et le droit de la concurrence pour la seconde. Toutefois, la CJUE étant compétente en matière de droits de l'homme depuis 2009, son traitement réservé des discriminations anti-rom révèle des difficultés qui dépassent les limites de nature juridictionnelle et tiennent plus profondément au problème que soulève l'application des normes de non-discrimination au cas d'un groupe racisé⁴⁶. Ce type de jugement implique en effet l'identification du groupe discriminé ce qui, dans le cas des Roms, suscite inévitablement méfiance et hostilité, à cause des pratiques autoritaires et racistes de fichage administratif que ces populations ont subies dans le passé.

Il en résulte, qu'au niveau de l'UE, le *volet politique*, qui consiste à encourager les États à promouvoir la situation des Roms sur leur territoire, prime sur la défense de leurs droits fondamentaux au niveau des juridictions européennes⁴⁷. Cela s'explique en particulier par le fait que cette minorité est concernée par des difficultés qui portent en priorité sur l'accès à l'éducation, à la santé, à l'emploi et au logement⁴⁸, autant de domaines qui relèvent encore de la compétence des États-membres. Sur ces sujets, l'Union agit donc principalement par la

43 Par cette procédure (*infringement procedure*), l'Union européenne rappelle à l'ordre les pays membres lorsque certaines de leurs pratiques constituent une infraction aux directives que leurs législations nationales sont censées intégrer. Ce rappel à l'ordre constitue avant tout une pression politique bien qu'en théorie, il puisse conduire à l'exclusion d'un pays-membre de l'Union européenne.

44 S. Robin-Olivier, « The Roma Population: A Borderline Case », in L. Azoulai et al. (dir.), *Constructing the Person in EU Law. Rights, Roles, Identities*, Hart Publishing, 2016.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

47 T. Habu Groud, « Citoyenneté et mobilité en Europe », *Plein Droit*, n°99, décembre 2013, p. 21-24.

48 Voir les rapports de l'agence des droits fondamentaux.

régulation indirecte des politiques nationales. Dans le cas des Roms, cette régulation concerne prioritairement quatre directions générales de la Commission européenne (la DG à l'éducation, la DG à l'emploi, la DG à la santé et à la consommation et la DG à la politique régionale qui est en charge des questions de logement), sous la coordination de la DG à la justice, dans un dialogue permanent avec les associations, ONG et représentants roms. En 2011, cette collaboration a conduit la Commission à émettre une « communication sur le cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 ». Cette communication fixe « un cadre [...] pour améliorer concrètement la vie de la population rom [qui] ne se substitue pas à la responsabilité première des États membres en la matière⁴⁹ ». Elle insiste sur la « nécessité d'une approche ciblée⁵⁰ », engageant les États à accorder une attention spéciale à cette minorité et à déployer des moyens spécifiques pour améliorer leurs conditions de vie, en se conformant à un calendrier précis, à des objectifs chiffrés et à des contrôles réguliers. Bien que ciblée sur les Roms, la stratégie préconisée s'inscrit dans une lutte contre la pauvreté et l'exclusion, qui n'exclut pas une aide pour d'autres groupes de personnes vulnérables et défavorisées et qui, de ce fait ne déroge pas au principe de non-discrimination, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Cette communication a été suivie par le Comité des ministres des affaires sociales puis par le Conseil européen et les a conduit à adopter la recommandation le 9 juillet 2013, qui est « le premier instrument juridique de l'Union européenne relatif à l'inclusion des Roms⁵¹ ».

Ce type de régulation relève de la *soft law*, dans la mesure où les recommandations comptent parmi les normes juridiques les moins contraignantes de l'Union. Toutefois, la Commission européenne entend peser sur les États en misant sur les incitations financières que représente la manne des fonds structurels, et en particulier celle du fonds social. Ce *volet financier* de l'action de l'Union en faveur des Roms reste pour l'instant limité, comme en atteste le faible « taux d'absorption » de ces fonds, mais il semble appelé à se renforcer lors de la prochaine période de programmation de 2014 à 2020⁵².

B) Les logiques d'identification de la minorité rom

Le contexte institutionnel étant rappelé, nous examinerons à présent, la façon dont les agents impliqués dans ces institutions mobilisent et justifient l'usage de la catégorie « rom ». Comment ce groupe est-il perçu et qualifié ? L'accent est-il mis sur l'origine ethnique, sur la culture commune, sur le statut de « nation » ou de « peuple rom », sur les conditions sociales, sur les préjugés racistes ? Ces représentations sont-elles convergentes ? Représentent-elles sur les mêmes conceptions de la façon dont il convient de promouvoir les droits des Roms ? La diversité des réponses obtenues au cours des entretiens indique que la désignation spécifique d'une minorité n'implique nullement une vision cohérente de la minorité et de la protection dont elle a besoin. Le ciblage terminologique n'est pas corrélé à l'identification homogène d'une spécificité de groupe. On a pu au contraire dégager trois grandes logiques à l'œuvre qui ne sont pas aisément conciliables, celle d'une catégorisation par défaut qui emploie le vocable en vigueur sans y adhérer; celle d'une catégorisation culturelle éclatée ; celle d'une catégorisation ethno-racialisée.

49 COM(2011), 173, p. 4.

50 *Ibid.*

51 Voir le communiqué de presse de la Commission européenne à l'adresse : [http:// europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1226_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1226_fr.htm)

52 Depuis 2014, une nouvelle réglementation impose que 20% des crédits du fonds social soit employé à réduire la pauvreté, tout particulièrement celle qui touche les populations roms. À cela s'ajoute une nouvelle clause conditionnelle dans l'attribution des crédits, l'« *exempt conditionality* », qui permet de vérifier en amont que les États remplissent les conditions requises pour la réalisation des projets dont ils demandent le financement.

Les Roms, une catégorie par défaut

Cette logique, observée à la Commission européenne, au cours du seul entretien qui a pu y être mené, reconnaît le ciblage ou « l'approche ethnique » dont les Roms font l'objet mais conteste ce type de catégorisation. Si le terme « rom » est conservé pour des considérations pratiques, en tant qu'étiquette de dossier, sa légitimité juridique et son efficacité politique sont fortement mises en cause.

De façon générale, cette logique critique « l'approche ethnique » pour des raisons de principe, considérant qu'en cessant de faire abstraction des origines et de la race, elle contredit l'universalité de la citoyenneté moderne :

« c'est ça tout le problème si vous voulez de cette politique. C'est qu'à la fois, si vous voulez faire une politique, vous ciblez, non ? Il faut savoir qui vous ciblez. D'un autre côté, il ne faut pas cibler les gens en raison de leur race ou de leur origine ethnique. [...] Il n'y a pas de politique ethnique dans l'Union européenne, vous n'avez pas une politique, je ne sais pas moi, pour les noirs, pour les Asiatiques, pour les juifs, pour les Arabes... Tout ça n'existe pas, même si ça existait, j'ai l'impression que ce serait une sorte de... ça sera un tollé quelque part. Mais pour les Roms, oui. »

Le cas des Roms est ainsi jugé comme une exception regrettable à la logique universaliste qui devrait prévaloir. À ce propos, la recommandation de 2013 est pointée du doigt, en tant que texte qui officialise le ciblage de cette minorité ethnique et engage la commission dans un type d'approche jugée problématique. Outre le problème général que soulève la « politique ethnique », celle-ci est plus particulièrement contestée dans le cas des Roms sur la base de deux arguments.

D'abord, un argument ethnologique souligne l'absence de culture commune au sein du groupe désigné. Ceux que l'on qualifie de « Roms » dans les instances européennes désignent en réalité des groupes extrêmement divers du point de vue de leurs caractéristiques ethniques et des sentiments d'appartenance qui en découlent :

« qu'est-ce que c'est qu'un Rom finalement ? On ne sait pas exactement. [...] ils ne se reconnaissent absolument pas dans le terme 'Roms', ils se reconnaissent comme Tsiganes, Kalé, Manouches, Gitans, tous ces termes. Il n'y a pas de ciment commun chez les Roms si vous voulez. »⁵³

Sont ainsi congédiées les caractéristiques généralement associées à l'ethnicité rom, à savoir l'origine indienne (qui reste controversée), la langue romani (que tous les Roms ne pratiquent pas) ou encore le nomadisme (présenté comme un mode de vie subi et non choisi). La catégorie est donc envisagée comme une construction artificielle des institutions européennes, notamment du Conseil de l'Europe qui est reconnu comme la source des statistiques officielles sur les Roms, dont la fiabilité est contestée :

« Combien il y a des Roms ? [...] On n'en sait strictement rien. On peut faire des estimations mais en France a priori on ne savait pas combien y en a (Ndlr: à cause de l'interdiction de tout recensement à caractère ethnique). Et dans les pays où les Roms sont recensés comme minorités, c'est toujours sur une base volontaire. Donc, vous avez toute une série de Roms qui ne préfèrent même pas se déclarer comme Roms parce que justement ils s'en sortent. Il y a aussi ce qu'on appelle les Roms invisibles mais invisibles dans un autre sens que celui que je viens d'évoquer. C'est-à-dire des gens qui, en fait, sont tout à fait intégrés, qui ne se revendiquent plus comme Rom. »⁵⁴

Ensuite, un argument pratique souligne l'inefficacité de l'approche ethnique, accusée d'aggraver l'exclusion de la minorité en raison de ses ambiguïtés :

53 Entretien n°5.

54 *Ibid.*

« Et c'est pour ça que moi, personnellement, j'ai un petit problème avec cette question ethnique, parce qu'on explique aux Roms, vous êtes un peuple à part. Donc, vous êtes une minorité transeuropéenne mais vous venez de nulle part finalement. Donc, ça veut dire quoi ? [...] on leur dit : vous êtes une minorité transnationale européenne, il faut en être fiers, il faut exalter la vraie culture rom. [...] mais en plus on rappelle constamment l'origine indienne. Tout ça veut dire, on dit à ces gens : vous n'êtes d'aucun pays, vous êtes européens et encore pas tout à fait parce que vous venez de l'Inde. »⁵⁵

Le fait de mettre en avant une ethnicité qui pointe vers une origine commune extra-européenne, tout en soulignant l'absence d'ancrage des Roms dans les pays membres, accentuerait en définitive leur statut symbolique d'éternels étrangers et ferait obstacle à leur intégration. C'est pourquoi cette logique s'avère également très critique à l'égard du nationalisme rom. En comparant la minorité rom à la minorité juive, elle présente la première comme une « *minorité sans référence nationale* », qui ne peut ni invoquer de terre natale ni s'appuyer sur l'autorité d'un État souverain. Non seulement le nationalisme rom est jugé irréaliste, à cause de l'absence de base territoriale et de volonté partagée (1), mais il est aussi rejeté dans sa version non territoriale, qui correspond à la position officielle des militants roms (2) :

1. « *à part quelques illuminés, il n'y a pratiquement personne chez les Roms qui a un projet national* » ; « *ce ne serait certainement pas ce qui pourrait arriver de mieux aux Roms, c'est-à-dire que vous auriez une sorte d'État morcelé, basé uniquement sur les régions les plus pauvres. Vous allez recréer Gaza.* »
2. « *bien sûr, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, on peut imaginer une nation sans État. C'est possible mais pour ça, il faut un minimum je ne sais pas moi une unicité de langue, il faut qu'il y ait une volonté commune pour faire une nation* ».

Notons toutefois que si le nationalisme rom est évacué en tant que projet politique viable, il demeure reconnu comme un mouvement qui a permis d'attirer l'attention publique sur les problèmes de cette minorité et qui se traduit encore dans l'influence que les militants roms exercent sur les institutions européennes.

Les réserves fortes émises à l'égard du caractère *ethnique* ou *national* de la minorité rom n'empêchent pas une conscience aigüe du racisme anti-tsigane, de son degré de violence et de ses effets en termes d'identification collective. Néanmoins, le processus de catégorisation raciale de la minorité est systématiquement rapporté à ses causes socio-économiques, et la dimension identitaire mise à distance. Les « Roms » sont considérés comme des exclus dont le stigmatisme racial reflète le stigmatisme social :

« l'intégration nationale pourrait fonctionner mais ce qui ne va pas, c'est ce que les gens voient, ces gens dans la rue, ces gens qui mendient, ces gens qui vivent dans les bidonvilles dans des conditions insalubres [...]. Donc ça fait peur, ça repousse ».

La priorité consiste alors à « *prendre le problème par le bas* », en s'attaquant aux causes sociales de l'exclusion. Même si la légitimité de la lutte juridique contre la discrimination raciste est reconnue, celle-ci n'est pas jugée aussi urgente ni aussi efficace que le travail social d'inclusion économique :

« Vous ne pouvez absolument pas décréter à partir de demain la société roumaine, tchèque ou bulgare n'est plus raciste. Comment ? En mettant des pénalités, à ces gens qui disent quelque chose ? Il y a eu un pays... je ne sais plus dans quel pays... mais en Roumanie ou en Bulgarie, un maire d'une commune qui a été condamné à une amende parce qu'il avait dit des trucs contre les Roms. Tout le village s'est cotisé et ils ont réuni dix fois le montant de l'amende. [...] Vous ne pouvez pas dire aux gens, ne soyez plus racistes, même si vous les condamnez. Et puis, on peut condamner quelqu'un qui fait une déclaration grave. Vous n'allez pas condamner vingt millions de gens qui sont tous racistes, comment voulez-vous ça ? C'est impossible [...]. Vous voyez, ça, c'est le Conseil de l'Europe, c'est de belles déclarations mais

55 *Ibid.*

en revanche, je suis certain que si vous améliorez les conditions de vie, vous allez améliorer l'image et faire diminuer le racisme. »

Certaines allusions aux effets de l'intégration sociale sur l'identité rom manifeste à quel point cette logique est éloignée de l'idée multiculturaliste. Loin d'envisager l'intégration équitable comme un processus d'acculturation capable de ménager une place aux différences ethnoculturelles, elle exprime une forte tendance à la penser dans les termes d'une d'assimilation où la différence finit par s'effacer, une fois le stigmate social lavé (« *je connais aussi des Roms qui s'en sortent très bien, à ce moment-là, je vois qu'ils ne se définissent plus comme Roms* »). Surtout, elle vante les vertus intégratrices d'un modèle d'éducation répressif pour mettre un terme aux pratiques marginalisantes, telles que la mendicité des enfants ou les mariages précoces (qui freinent leur scolarisation), en s'indignant contre la position des militants qui les associent au « mode de vie » des Roms. Contre les effets pervers d'une tolérance jugée relativiste, cette logique valorise les vertus émancipatrices de la contrainte légale, en convoquant les précédents heureux de l'obligation du port de ceinture en voiture et de l'interdiction de fumer dans les lieux publics.

« Moi, on me dit : on ne peut pas mettre les enfants dans des panier à salade et les emmener de force à l'école. Moi contrairement je dirai que oui, parce que si vous les emmenez de force à l'école et il y en aura peut-être deux ou trois sur les dix qui vont rester, qui vont aimer, qui vont bien se débrouiller. Et puis eux-mêmes à ce moment-là, comme ils auront de l'éducation ils auront un boulot, comme ils auront un boulot ils pourront habiter ailleurs que dans les ghettos. Comme ils habiteront ailleurs que dans les ghettos, ils auront une meilleure santé. Donc ils mettront leurs propres enfants aussi à l'école et ainsi de suite. Donc, vous pouvez briser le cercle vicieux pour aboutir à un cercle vertueux. [...]. Mais est-ce que ça marchera pour tous ? Si ça marche pour un certain nombre alors à ce moment-là, c'est une dynamique positive. Parce que si vous laissez les enfants dans la rue..., ils vont sombrer. Donc il faut, de temps en temps aussi, être un peu plus volontaire. »

Cette approche rencontre ainsi le problème classique des minorités dans la minorité (en l'occurrence les enfants roms), à propos duquel les débats sur le multiculturalisme ont montré les limites des politiques répressives⁵⁶. Bien que la contrainte légale semble légitime pour défendre les intérêts de l'enfant, elle est généralement inefficace et contre-productive lorsqu'elle touche principalement les membres d'un groupe minoritaire où la pratique incriminée prévaut (ce qui n'est pas le cas de l'obligation de port de ceinture ou de l'interdiction de fumer). Elle tend alors à stigmatiser la minorité et risque de provoquer parmi ses membres des attitudes de « culturalisme réactif⁵⁷ ». Si la contrainte s'avère généralement inefficace dans de telles situations, c'est qu'une pratique controversée ne peut pas être abolie sans dommage, tant que les liens communautaires et le contexte social dans lesquels elle fait sens ne sont pas sérieusement pris en considération⁵⁸. Pour être efficace, le travail de protection suppose, plutôt que l'interdiction simple, un effort de dialogue et d'adaptation à la spécificité du groupe pour faire évoluer ou disparaître la pratique sans stigmatisation.

En définitive, bien que cette première logique se défende de tout essentialisme, elle contribue malgré elle à véhiculer des préjugés tsiganophobes, en confortant implicitement l'image stéréotypée des Roms comme une population soumise à ses traditions patriarcales et oppressives et qu'il conviendrait de « forcer à être libre ».

56 Voir à ce propos l'analyse d'Anne Phillips sur les mariages « forcés » en Grande-Bretagne. A. Phillips, *Multiculturalism without Culture*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

57 Par cette expression, Ayelet Shachar désigne la résilience de certaines pratiques culturelles après leur interdiction légale, à laquelle le groupe concerné réagit en se réappropriant la pratique interdite comme symbole de résistance identitaire.

58 Voir à ce propos le document d'information diffusé par le FEVR « Making Early Marriages in Roma Communities a Global Concern », accessible en ligne.

Les Roms, une catégorie culturelle éclatée

La deuxième logique, observable chez les agents de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et de la Charte des langues régionales et minoritaires, est celle qui s'inscrit le plus explicitement dans l'esprit du multiculturalisme libéral et qui, à ce titre, accorde une attention privilégiée aux enjeux culturels dans la définition des groupes. Toutefois, cette attention n'a pas de conséquences significatives sur l'identification de la spécificité des Roms, en raison de leur grande diversité culturelle.

D'un côté, les normes juridiques établies par ces deux traités, qui sont les seuls instruments juridiques contraignants adoptés par le Conseil de l'Europe en faveur des minorités, combinent explicitement la protection des droits individuels avec la défense active de la diversité culturelle, considérant, pour reprendre le préambule de la Convention-cadre qu'« une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique, religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer les conditions propres à exprimer, préserver et développer cette identité⁵⁹ ». Dans les deux traités, la diversité culturelle est présentée comme un facteur d'enrichissement⁶⁰, et sa protection pensée en étroite corrélation avec la défense des droits de l'homme, comme l'affirment explicitement l'article 1 de la Convention-cadre⁶¹ et le préambule de la Charte⁶². Au-delà de ces convergences, les approches des deux textes diffèrent sensiblement. La Convention-cadre met l'accent sur les « droits des membres des minorités nationales », se fixant comme objectif principal de défendre le droit *individuel* d'affirmer son appartenance à une minorité nationale. L'article 3 insiste sur le principe d'auto-identification qui est au cœur de la Convention-cadre, « toute personne appartenant à une minorité nationale [ayant] le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas traitée comme telle⁶³ ». L'essentiel consiste donc à garantir le droit individuel de conserver et de développer sa culture, à son gré, sans subir de discriminations. La Charte quant à elle « entend protéger et de promouvoir les langues régionales et minoritaires, pas les minorités linguistiques », elle « n'établit aucun droit individuel ou collectif pour les locuteurs de ces langues⁶⁴ ». Son objectif, principalement culturel, vise à préserver les langues traditionnelles qui, en Europe, sont menacées d'extinction, en encourageant leur usage dans la vie publique. À ce titre, la Charte comporte une dimension conséquentialiste, celle de maximiser la diversité linguistique, qui est absente de la Convention-cadre dont la structure, fondée sur les droits de l'individu, est déontologique. Même si la Charte favorise indirectement le droit pour chacun de parler sa langue d'origine et même si les mesures de

59 *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Recueil de textes*, 5^{ème} édition, Strasbourg, Conseil de l'Europe, p. 7.

60 « Considérant que la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division mais d'enrichissement pour chaque société » (*Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, op. cit.*, p. 7) ; La Charte, dans sa partie II qui précise les principes et les objectifs de la Charte, présente « la reconnaissance des langages régionaux et minoritaires comme l'expression d'une richesse culturelle » (*European Charter for Regional or Minority Language and explanatory report*, Strasbourg, Council of Europe, 1992, article 7.1.a, p. 44 [notre traduction]).

61 « La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme [...] » (*Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, op. cit.*, p. 8)

62 « Considérant que le droit d'utiliser une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée ou publique est un droit inaliénable, conformément aux principes affirmés dans la Convention internationale de l'ONU sur les droits civils et politiques et en accord avec l'esprit de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des droits humains et des libertés fondamentales » (*European Charter for Regional or Minority Language, op. cit.*, p. 41 [notre traduction]).

63 *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, op. cit.*, p. 8.

64 *European Charter for Regional or Minority Language, op. cit.*, p. 5.

protection des langues menacées restent soumises au respect des libertés fondamentales, les droits de l'homme ne sont pas l'unique principe normatif de ce traité.

La valorisation de la diversité culturelle qui inspire ces deux traités se traduit dans les faits par une grande souplesse normative qui est requise par la variété des contextes nationaux auxquels ils s'appliquent. Dans le cas de la Convention-cadre, les États ayant signé et ratifié le texte⁶⁵, sont libres de donner au terme « minorité nationale » le contenu qui correspond à leurs yeux à la réalité démographique et culturelle de leur population, même si le Comité consultatif veille à ce que leurs décisions n'excluent pas arbitrairement certains groupes culturels minoritaires. Dans le cas de la Charte, les 25 États signataires sont libres de choisir 35 mesures parmi les 98 qui sont énoncées dans la partie III en vue de soutenir l'usage des langues minoritaires dans la vie publique (dans l'enseignement, la justice, l'administration, les services publics, les médias, les activités culturelles, la vie économique et sociale). Cette souplesse, à la fois dans l'identification des groupes concernés et dans la mise en œuvre des mesures de protection, n'est pas sans effet sur la perception de la minorité rom.

Celle-ci perd en visibilité et en cohérence à partir du moment où la situation des Roms varie extrêmement d'un pays à l'autre. Du côté de la Convention-cadre, on reconnaît que peu d'États signataires ont inclus les Roms dans leur interprétation de la « minorité nationale », tout en soulignant les raisons qui peuvent justifier ce choix, soit que les Roms soient parfaitement intégrés comme au Danemark, soit qu'ils soient issus de vagues récentes de migrations et ne forment pas encore un groupe stabilisé (car « *il y a quand même implicitement l'idée que les minorités nationales, c'est un groupe historiquement installé* »⁶⁶). On fait valoir le travail de sensibilisation mené par le Comité consultatif pour inciter des pays, comme le Portugal et l'Espagne, où de nombreux camps de Roms sont installés depuis longtemps, à leur accorder le statut de « minorité nationale », tout en insistant sur le fait que cette reconnaissance n'est pas toujours indispensable, dans la mesure où le traitement de ces populations peut être couvert par l'article 6 qui engage les Parties à « promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel » et qui s'adresse à toute personne, « quelle que soit leur identité ethnique, culturelle ou linguistique », même si l'État ne les considère pas officiellement pas comme les membres d'une minorité nationale (« *Donc on peut faire rentrer là-dedans les Roms, si on ne peut pas les faire rentrer dans le reste.* »⁶⁷). Du point de vue de la Convention-cadre, le cas des Roms se prête manifestement mal à une approche relevant du multiculturalisme libéral : alors que la Convention-cadre s'inscrit dans cette approche, en ajoutant explicitement une considération pour les cultures dans la mise en œuvre des droits de l'homme, cet élément culturel devient négligeable pour la minorité rom, soit qu'une fois assimilés les Roms n'aient plus de culture à faire valoir, soit que, dans leur situation, la lutte contre la non-discrimination soit jugée plus urgente et moins contre-productive que la reconnaissance d'une spécificité culturelle. Il en résulte, en ce qui les concerne, un discours très critique contre les droits culturels, considérés comme une stratégie politique de diversion :

On n'a pas fait un commentaire thématique sur les droits culturels qui sont quand même protégés par la Convention, parce que c'est une tendance pour nous trop minimaliste. C'est facile quand les États vous disent mais nous, on fait tout ce qu'on peut pour les Roms, on leur a ouvert un centre culturel dans la capitale, et on finance le théâtre dans la langue romani. Et puis on va dire et comment participent-ils aux décisions qui les concernent, est-ce qu'il y a un organe de consultation comme le demande l'article 5, quelles sont les statistiques, comment la police traite les Roms, comment les éducateurs traitent les enfants ? C'est une façon pour les États de se décharger de leurs obligations en les ramenant à la

65 La France, la Turquie et les principautés d'Andorre et de Monaco n'ont pas signé la Convention-cadre : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=DKgnVOn3

66 Entretien n°8.

67 *Ibid.*

*culture. C'est un élément important d'identité bien entendu mais les définir par rapport à leur culture, ça va amoindrir la protection des droits de l'homme.*⁶⁸

Du côté de la Charte, la protection des Roms soulève aussi des difficultés pour différentes raisons. La Charte couvre en effet « les langues territoriales, c'est-à-dire les langues qui sont traditionnellement employées dans une zone géographique particulière⁶⁹ ». La Charte mentionne explicitement le romani et les yiddish comme des langues qui, bien que traditionnelles en Europe, ne sont que partiellement couvertes par la Charte en raison de leur caractère « non-territorial ». La Charte ne protège pas non plus les communautés roms issues de migrations récentes, parce qu'elles ne satisfont pas au critère de l'implantation traditionnelle dans une zone géographique. Il en résulte que les Roms ne peuvent pas revendiquer l'adoption des mesures concrètes énoncées dans la partie III, mais qu'ils doivent se contenter d'invoquer les principes généraux de la partie II, en particulier l'article 7 §2 qui, à l'instar de l'article 6 de la Convention-cadre, insistent sur les principes de tolérance et de compréhension interculturelle, ce qui se traduit effectivement par la mise en œuvre de mesures favorables aux langues romani dans plusieurs États signataires⁷⁰. La dimension culturelle de la minorité rom n'est donc pas niée, mais elle n'a pas de conséquence normative significative dans le texte de la Charte. Par ailleurs, la dimension conséquentialiste de ce traité a pour effet de brouiller l'unité culturelle du groupe, à cause de l'accent mis sur la diversité des langues romani. Le comité d'experts qui participe au mécanisme de contrôle de la Charte est en effet constitué majoritairement de scientifiques et de linguistes dont la tâche est d'identifier les langues employées traditionnellement sur un territoire (en les distinguant des dialectes qui ne sont pas couverts par la Charte). Leur travail contribue à mettre au jour la diversité linguistique qui traverse cette minorité diasporique et complique ainsi les processus d'identification collective. C'est le cas par exemple des Boyash, présents dans plusieurs pays d'Europe centrale et du Sud-Est, qui sont des Roms ethniques ne parlant pas le romani mais le roumain.

La perte de consistance et d'unité de la minorité rom, quand elle est envisagée à travers la grille « multiculturaliste libérale » des deux traités, se manifeste de façon significative dans les réserves fortes que suscitent chez les responsables interrogés l'évocation du nationalisme rom et la définition des Roms comme « nation ». Dans le cas de la Convention-cadre, la visée politique du nationalisme rom contredit la logique d'un traité qui écarte tout principe d'autodétermination collective, afin de ménager la souveraineté des États membres, ce qui explique que le concept de « nation » ne soit pas pris en considération :

« quand vous me parlez de la nation rom, etc., de la définition des Roms, non ce n'est pas l'enjeu de la convention-cadre. » ; « la Charte des Roms, ici au Conseil n'a pas été adoptée, la Charte de Rom est écartée. »⁷¹

Quant à la Charte, parce qu'elle se fixe comme objectif de promouvoir la diversité linguistique, elle tend à contrarier la dynamique unificatrice du nationalisme rom : là où les nationalistes roms travaillent à « inventer une tradition » (E. Hobsbawn), en érigeant le romani en langue commune originelle⁷², les linguistes qui œuvrent à l'application de la

68 *Ibid.*

69 *European Charter for Regional or Minority Language*, op. cit., I, 1.33 p. 11.

70 Voir « Le romani et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », Document d'information élaboré par le secrétariat de la Charte, Conseil de l'Europe, 13 avril 2015. Parmi les 25 États qui sont parties à la Charte, 16 se sont engagés à protéger le romani (Allemagne, Autriche, Bosnie Herzégovine, Finlande, Hongrie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Ukraine).

71 Entretien 8.

72 Telle est la stratégie adoptée par les premiers nationalistes roms, rassemblé au sein de l'Union Romani

Charte valorisent au contraire la variété des formes linguistiques liées au romani, refusant d'être enrôlés dans la cause nationaliste.

« We're trying not to be instrumentalised, not to be used as instrument, of course, in any political fighting or campaign. We are aware of the fact that, the European, as you mentioned, European Roma and Travelers Forum or also other groups in order to have an identity but also probably in order to gain a little bit of supremacy over the other groups, do claim that all Roma speak Romani. But that does not seem to be the case. Probably, the living group in the European Roma and Travelers Forum speaks Romani but it doesn't mean that everybody speaks Romani, that everybody who is Roma speaks Romani. And this is exactly this example of these Boyash Romanians. [...] our language developed differently, and now it's the Boyash Romanian, but it doesn't mean that we are less Roma than the others Roma. We don't speak Romani anymore so... And I think that type of variety is perhaps not taken into account by all Roma activists because it would, it might diminish their power, their influence. The more diverse this movement is, the more branches we have, the more diversities, the more difficult it is to unite it and also to combine it, to have a combined power. We are looking a little bit, we are looking at this differently if we... It's almost a little paradox, if we discover that there were other languages, most of my committee of experts members, they would be very happy because they have found another language in Europe. So, which means there is even more richness and even more cultural diversity. So, if they find that in some villages, remote [...], there is yet another village that speaks another language they would say this is good because it shows there is even more diversity in Europe. »⁷³

Les Roms, une minorité ethno-racialisée

La dernière logique, majoritaire chez les agents du Conseil de l'Europe qui travaillent dans le groupe d'experts sur les questions roms, au Commissariat au Droit de l'Homme et au Forum Européen des Roms et Gens du Voyage, fonde la spécificité de la minorité Rom sur l'anti-tsiganisme, c'est-à-dire sur le type de racisme subi par les Roms, gens du voyage, gitans, tsiganes, etc. Ce racisme se caractérise par son degré de violence, son caractère ancestral et le fait qu'il pose problème à l'échelle de l'Europe entière, en raison de la présence de populations roms dans la plupart des pays membres⁷⁴ :

« [Les Roms] n'ont pas les mêmes problèmes que tout le monde. [...] Ils n'ont pas les mêmes problèmes que tout le monde dans le sens où la violence et le rejet sont infiniment plus ancrés, infiniment plus violents et incomparables avec n'importe quel autre groupe » ; « Un groupe qui a pour trait particulier d'être persécuté depuis cinq siècles et puis ça ne s'arrête pas. »⁷⁵
« They are in the situation in which they're spread in all member-states and the Commissioner has noticed [...] that, in all members-states, it is an issue that is not resolved. It is something that is all over the Council of Europe's area. [...] That is an issue that is crosscutting »⁷⁶

La question de l'identification du groupe est donc réglée de façon réactive : l'identité est celle qu'assignent des préjugés tsiganophobes ancestraux à une catégorie de personnes et qui se traduisent par des actes concrets de négation de leurs droits fondamentaux :

« It is a racism directed against persons perceived as Roma or identified as Roma. It comes from an ideological belief that they are inferior. [...] It is not so much on how we define it than on how people define them. » ; « When we speak about Roma, we don't try to define them and you won't find any

Internationale. Voir M. Garo, « La langue rromani au coeur du processus d'affirmation de la nation rrom », *Hérodote*, 2002/2, n°105, p.154-165.

73 Entretien n°7.

74 NB : Si la prise de conscience européenne de la gravité du problème de l'antitsiganisme s'est faite à l'occasion des épisodes de violence collective en Europe de l'Est dans les années 1990, les agents ne relativisent pas l'importance de cette forme de racisme en Europe occidentale, rappelant tout particulièrement la séquence de l'été 2010, avec les expulsions de bidonvilles roms en France et les déclarations tsiganophobes de Nicolas Sarkozy.

75 Entretien n°6.

76 Entretien n°3.

definition in our reports of what is Roma. But we do refer to racist speech, or racist crime, and antigypsism. And we consider antigypsism as a specific type of racism. »⁷⁷

En regard de cette identité assignée, l'identité qui serait propre aux Roms, et notamment celle qui procéderait de leur « culture », est mise à distance. D'un côté, les agents non roms refusent systématiquement de se prononcer sur cette question : bien qu'ils soient très informés des nombreux débats autour de l'identité et des cultures roms, définir la romanité ne relève pas de leur responsabilité ; il revient à ceux qui s'identifient comme « Roms » d'en décider. Le choix d'adopter le nom « Rom » dans la terminologie officielle des institutions, en conformité avec la décision prise par les militants au congrès de Londres de 1971, reflète la reconnaissance pleine et entière de l'autonomie du groupe⁷⁸. Du côté du Forum européen des Roms et gens du voyage, censé porter la voix des Roms au sein du Conseil, l'évocation de la culture suscite aussi de fortes réticences, d'une part en raison du risque de folklorisation du groupe et de la récupération commerciale des cultures tsiganes, et d'autre part à cause de l'essentialisme que conforteraient certains discours scientifiques :

« Because in a way the Roma culture has been misused in order for some people to make profit, for example: Goran Bregovic, Emir Kusturica, Tony Gatlif,... I mean these are people who are creating myths around Roma culture. In our last plenary meeting, we had this great presentation on how the Roma culture has been "changed" to certain purposes, for some artists to earn money. »
« Sometime we say that the researchers are our enemies, because they are picking up few things here and there and then they're trying to develop a theory around that. This exactly shows that there is no real research done on early marriages in Roma community. And everything that researchers are quoting is just partial information and it cannot be considered as a source. »⁷⁹

On notera toutefois que la mise à distance de toute approche culturaliste de la minorité n'aboutit pas à une lecture purement sociale du rejet qu'elle subit, sur le modèle de la première logique selon laquelle le stigmatisme racial ne ferait que refléter le stigmatisme social. Le problème vient du fait que la lecture de type social aboutit à des politiques qui ne protègent pas suffisamment les Roms :

« Je pense que si on ne met pas l'accent particulier, ce qu'on a vu avec toutes les politiques, droit de l'homme ou économique, si on dit OK, beaucoup d'États nous disent on les traite dans les questions de lutte contre la pauvreté ou de soutien aux enfants ou machin truc, on sait pertinemment que dans la plupart des cas, ils passent au travers du filet. C'est-à-dire l'argent va aller à toutes sortes de choses, tous sauf au Rom, jamais. »⁸⁰

Cette inefficacité est expliquée par la cécité des approches sociales vis-à-vis de l'ethnicité propre à la minorité rom, laquelle cristallise une certaine forme de racisme. Or ne pas tenir compte de cette ethnicité, ne pas la reconnaître publiquement renforce paradoxalement le racisme :

« We don't merely treat them as a social group. It can happen in some states [...] [in which] they are referred to as "disadvantaged persons", or "persons living in poverty" or "marginalised groups". The Commissioner wants to avoid this...this kind of characterisation. [...] In fact, if a person [wants to] identify [oneself] as an ethnic group, as a minority, this should not be disregarded by the member-state. So they should not only consider it as a social issue or as an economic issue, but as a minority issue. [...] Part of the racism could be ignoring that a person is part of a minority. »⁸¹

77 Entretien n°3.

78 Voir le « Glossaire raisonné terminologique sur les questions roms » établi par le groupe d'experts sur les Roms qui justifie ce choix, tout en soulignant la complexité interne de cette minorité.

79 Entretien n°4.

80 Entretien n°6.

81 Entretien N°3. Pour illustrer ce type de racismisme institutionnel, on peut évoquer le problème fréquemment mentionné par les personnes interrogées de l'accès aux statistiques, de nombreux États ayant tendance à

Enfin, l'approche sociale, outre le fait qu'elle esquivait la question du racisme, stigmatisait les Roms d'une autre façon, en confortant l'image d'un groupe de cas sociaux, vivant dans la dépendance de l'assistance publique :

« We are treating the communities as mentally disabled. [...] We are always analyzing the Roma on an economic or socio economic angle and we don't analyze it from a Human Rights angle. And that's the biggest problem, because we are treated as a social problem. »⁸²

D'après cette dernière logique, les Roms devraient donc être reconnus comme une minorité ethno-racialisée, ce qui implique de combattre en priorité, par le recours au droit, le racisme spécifique dont ils sont victimes. Sans cette lutte juridique contre le racisme, la voie de l'intégration sociale semble compromise :

« For example, for discrimination of Roma based on their ethnicity, antigypsism, we don't have any legal instrument that covers this. And this is the core issue. Especially for hate speeches against Roma [...], you don't have anything. To put it in other words: if you make a joke about Jewish, the all community will stand on their feet and condemn it. But for jokes about Roma, I don't see a reaction. It's taken as normal [...]. So unless there is a specific recognition of antigypsism as a specific form of discrimination, we are not going to move anywhere. »⁸³

Les agents regrettent toutefois que l'action juridique en faveur non pas des droits des Roms, mais « des droits de l'homme des Roms »⁸⁴ ne soit pas davantage soutenue par la Commission européenne. Certains lui reprochent d'avoir « complètement oublié jusqu'à maintenant » le « problème de base » qu'est l'anti-tsiganisme, lequel est « absent des stratégies pour l'inclusion des Roms de 2012 à 2020 »⁸⁵. La prise en compte de ce problème, via un traitement spécifique du groupe, est jugée indispensable pour rétablir l'égalité de traitement d'un groupe opprimé :

« Donc, l'approche française [Ndlr : comme approche universaliste qui ne tient pas compte des minorités ethniques], moi, ça fait longtemps que je trouve que c'est juste... c'est à la fois hypocrite et c'est totalement théorique, ça ne colle pas avec la réalité du monde. [...]. Mais la réalité concrète pour que les gens soient traités de la même façon, il faut des mesures positives, il faut traiter les gens de façon différente pour qu'ils aient accès à l'égalité. »⁸⁶

La dernière logique prône donc une forme d'égalité différenciée qui rompt avec le schéma classique de l'égalité abstraite, aveugle aux différences, jugée inefficace. Le ciblage de la différence, destiné à rendre effectifs les droits de l'homme, n'est pas justifié pour des raisons fonctionnelles, comme dans la première logique, afin d'accélérer l'intégration d'un groupe socialement défavorisé, mais pour des raisons de principe, afin de reconnaître l'égalité de dignité d'un groupe ethnique injustement discriminé. Alors que dans la première logique, la désignation ethnique du groupe n'est investie d'aucune valeur, étant considérée comme une étiquette provisoirement utile pour cerner un ensemble de personnes socialement marginalisées, comme un pis-aller à employer avec réserves, dans la dernière logique, l'ethnicité recouvre une réelle positivité. En effet, même si les références aux cultures roms sont souvent mises à distance, ce n'est que de façon prudentielle, pour éviter qu'elles n'encouragent une vision essentialisée du groupe ou qu'elles neutralisent la radicalité des

minimiser le nombre de Roms vivant sur leur territoire pour réduire la visibilité de cette minorité.

82 Entretien n°4.

83 *Ibid.*

84 Entretien n°6.

85 *Ibid.*

86 *Ibid.*

demandes de reconnaissance (lesquelles ne se limitent pas à la préservation de la langue et du folklore). Sur le fonds, les cultures roms sont malgré tout investies favorablement et leur connaissance considérée comme un moyen à long terme de correction des préjugés tsiganophobes⁸⁷.

CONCLUSION

Après avoir exposé ces différentes logiques, nous concluons notre présentation en revenant de façon synthétique sur le rôle qu'y joue la notion de culture, afin de déterminer si, dans le cas des Roms, le ciblage d'un groupe ethnoculturel s'inscrit dans la logique du multiculturalisme libéral, comme le suggère Will Kymlicka.

Dans les deux premières logiques, la notion de « culture » manque de portée normative pour justifier la défense de la minorité rom. Dans la première, l'approche culturelle est congédiée en raison de son inanité sociologique (*la* culture rom n'existe pas) et de son inefficacité pratique (suggérer qu'elle existe détourne des véritables causes et risque d'aggraver la stigmatisation des personnes identifiées comme « Roms »). Dans la deuxième, la culture est prise au sérieux, mais la variété de ses manifestations et des mesures de protection requises par les circonstances brouille, dans le cas des Roms, les contours de *la* plus grande minorité européenne. La dernière logique tend par contraste à redonner une consistance à cette minorité, en envisageant sa spécificité culturelle de façon critique, à savoir en l'ancrant dans la reconnaissance d'une forme de racisme spécifique, l'anti-tsiganisme : si les cultures roms ont mille visages aux yeux des ethnologues ou des linguistes, le « gitan » n'en a qu'un pour les tsiganophobes, celui de l'éternel étranger, voleur de poule ou mendiant, tour à tour objet de dégoût, de peur ou de haine. Ce qui fait exister les Roms comme groupe, ce qui constitue leur différence collective, ce sont donc les préjugés et les stéréotypes qui les dévalorisent et les soumettent à des formes structurelles d'oppression, dont la violence généralisée et socialement tolérée est le symptôme le plus évident.

Une première conclusion est donc que le ciblage des Roms par les institutions européennes ne les conduit pas à s'accorder sur ce qui fait la spécificité culturelle du groupe et sur le type de protection qu'elle appelle. Parmi les trois logiques dégagées, les deux premières vident la référence à la culture de toute portée normative. Seule la dernière réinvestit la dimension culturelle et identitaire des Roms. Toutefois, la seconde conclusion de notre analyse est que cette dernière logique repose sur une conception de l'égalité différenciée qui diffère sensiblement de celle du multiculturalisme libéral. Comme nous l'avons rappelé au début, le multiculturalisme libéral fonde les droits culturels sur la valeur morale de la culture d'origine, que Kymlicka pense comme un contexte de choix privilégié pour l'exercice de l'autonomie individuelle. Cette justification morale, inspirée du contractualisme de Rawls, tend à reconnaître une valeur a priori à la culture que le droit doit protéger, se détournant ainsi du contexte social et politique dans lequel les identités culturelles font sens. Dans le cas des Roms, la perspective critique adoptée par ceux qui, au sein du Conseil de l'Europe, accordent de la valeur à la catégorie « Roms », s'apparente plutôt à la « politique de la différence⁸⁸ ». Dans cette perspective théorisée par la philosophe Iris Marion Young, ce sont les processus

⁸⁷ Le Conseil de l'Europe et le Forum sont ainsi fortement engagés dans la production d'informations sur l'histoire et les cultures des Roms, en vue de combattre les préjugés tsiganophobes. On relèvera l'existence du glossaire mentionné précédemment, la réalisation par le Commissariat aux Droits de l'Homme de fiches pédagogiques sur l'histoire des Roms, la diffusion par le Forum de fiches d'information sur les pratiques roms controversées, ou encore la campagne de sensibilisation contre les préjugés tsiganophobes *Dosta !*, lancée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en 2006-2007.

⁸⁸ I. M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

d'oppression qui délimitent les frontières du groupe, même si la construction des identités stigmatisées peut, dans le cas des groupes ethniques, se faire à partir d'éléments culturels préexistants. La politique de la différence est la voie normative qui propose de combattre l'oppression en agissant entre autres sur les représentations collectives et les préjugés culturels qui l'alimentent, par le biais d'une inversion du stigmate qui transforme l'identité honteuse en source de fierté. La culture du groupe peut, de ce fait, être réinvestie positivement, mais sa valeur est ici indissociable de la dynamique politique d'émancipation qui lui donne sens. Contrairement à ce que soutient le multiculturalisme libéral, elle n'a pas de valeur morale *a priori*. Dès lors, c'est du côté des mobilisations communautaires et de la représentation spécifique des minorités que se dessine la signification de l'identité collective et que s'affirme sa valeur. Autrement dit, la culture des Roms se présente moins, dans cette perspective, comme un point de départ que comme une ligne d'horizon, elle est moins le donné ethnographique à partir duquel s'exerce la liberté que le catalyseur d'une solidarité politique qui doit permettre, une fois reconnue publiquement, d'en finir avec l'essentialisme de la pensée tsganophobe⁸⁹.

Dans les deux institutions que nous avons étudiées, une proportion non négligeable des agents du Conseil de l'Europe, s'inscrivent manifestement dans cette logique, même si, en ce qui les concerne, la lutte contre le racisme anti-tsigane se situe principalement sur le terrain juridique, à travers une défense des droits de l'homme délibérément ciblée sur une minorité ethno-racialisée. La politique de la différence, toutefois, exige plus que cela, puisqu'elle requiert la présence accrue des membres de la minorité concernée dans les diverses instances représentatives. L'évolution des mobilisations roms en Europe semble aller dans ce sens, c'est du moins ce que suggère la nouvelle ligne adoptée par les militants du *Roma National Congress* qui rompt avec la stratégie originelle de l'Union Internationale Romani (IRU), centrée sur la défense de la langue et la promotion de la culture, pour mettre l'accent sur la participation politique⁹⁰. Comme nous l'avons rappelé, le Conseil de l'Europe a tâché d'encourager la représentation politique des Roms en soutenant activement la création et le fonctionnement du Forum européen des Roms et gens du voyage. Celui-ci occupe en effet une place exceptionnelle au sein du Conseil, puisqu'il est la seule ONG (constituée de représentants roms élus par des Roms) à être intégrée dans une institution dont les instances ne reconnaissent par ailleurs que des États-nations. Le statut privilégié dont bénéficie le Forum au sein du Conseil prouve la volonté de cette institution de relayer la voix des Roms en Europe. Toutefois, ce statut particulier et la représentativité du Forum restent fortement controversés, et les difficultés que le Forum rencontre actuellement pour renouveler son partenariat avec le Conseil font peser de lourdes incertitudes sur son avenir. Ces incertitudes sont symptomatiques des résistances que soulève inévitablement toute politique de la différence, dans la mesure où elle se fixe comme objectif de renverser des rapports de domination ancestraux en donnant l'opportunité aux groupes opprimés de faire valoir leur point de vue. Le Conseil de l'Europe offre à cet égard un terrain d'observation privilégié de telles résistances qui mériteraient un examen approfondi. En attendant, celles-ci suggèrent une conclusion sensiblement différente de celle que Will Kymlicka tire du cas des Roms : ce qui risque de faire échouer le multiculturalisme en Europe, ce ne sont pas tant les difficultés de

89 Voir M. Bessone, S. Guérard de Latour, « Political, Not Ethno-cultural : A Normative Assessment of Roma Identity in Europe », in M. Bessone, G. Calder, F. Zuolo (dir.), *How Groups Matter. Challenges of Toleration in Pluralistic Societies*, New York, Routledge, 2014, p. 162-181.

90 Alors que l'IRU, première organisation internationale des Roms, privilégia la stratégie du nationalisme culturel, oeuvrant notamment à la promotion du romani, le RNC choisit de concentrer ses efforts sur la représentativité politique. (voir J. Nirenberg, « Romani political mobilisation from the first International Romani Union Congress to the European Roma, Sinti and Travellers Forum », *Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*. éd. N. Sigona et N. Trehan, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2009, p. 94-115).

ciblage qui empêchent les institutions de cerner la spécificité culturelle des minorités et le type de protection dont elles ont besoin, que les obstacles, inhérents à toute forme de représentation démocratique, qui tendent à priver les groupes les plus vulnérables de la voix politique à laquelle ils ont droit.

Sophie Guérard de Latour, ISJPS (UMR 8103) – PhiCo.

I – Ouvrages généraux, traités et manuels

Fraser, N., *Qu'est-ce que la justice sociale?*, Paris, La Découverte, 2011.

Garo, M., *Les Roms, une nation en devenir*, Paris, Syllepses, 2009

Kymlicka, W., *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*. Trad. P. Savidan, Paris, La Découverte, 2001.

- *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, 2001

- *Multicultural Odysseys. Navigating the New Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007

Liégeois, J.-P., *Le Conseil de l'Europe et les Roms. 40 ans d'action*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2010.

Phillips, A., *Multiculturalism without Culture*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

Young, I. M. *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

II – Ouvrages spéciaux, thèses, monographies, ouvrages collectifs

Nirenberg, J., « Romani political mobilisation from the first International Romani Union Congress to the European Roma, Sinti and Travellers Forum », *Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*. Éd. N. Sigona et N. Trehan, Basingstoke, Palgrave- MacMillan, 2009, p. 94-115

Robin-Olivier, S., « The Roma Population: A Borderline Case », in L. Azoulay et al. (dir.), *Constructing the Person in EU Law. Rights, Roles, Identities*, Hart Publishing, 2016, p. 241-256.

III – Articles, chroniques et rapports

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *La situation des Roms dans 11 États membres de l'UE. Les résultats des enquêtes en bref?* Luxembourg, 2012.

Bessone, M., Guérard de Latour, S. « Political, Not Ethno-cultural : A Normative Assessment of Roma Identity in Europe », in M. Bessone, G. Calder, F. Zuolo (dir.), *How Groups Matter. Challenges of Toleration in Pluralistic Societies*, New York, Routledge, 2014, p. 162-181.

S. Guérard de Latour, « Y a-t-il une minorité rom ? Un enjeu de typologie normative dans le cadre du multiculturalisme libéral », *Revue philosophique de Louvain*, 109 (3), p. 723-746.

Conseil de l'Europe, *European Charter for Regional or Minority Language and explanatory report*, Strasbourg, 1992.

- *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Recueil de textes*, Strasbourg, 2008.

- *Ensuring access to rights for Roma and Travellers. The Role of the European Court of Human Rights. A Handbook for Lawyers defending Roma and Travellers*, Strasbourg, 2009.

Garo, M., « La langue rromani au coeur du processus d'affirmation de la nation rrom », *Hérodote*, 2002/2, n°105, p.154-165.

Habu Groud, T., « Citoyenneté et mobilité en Europe », *Plein Droit*, n°99, décembre 2013, p. 21-24.

Oliveira, M., « La fabrique experte de la "question rom": multiculturalisme et néo- libéralisme imbriqués », *Lignes* 34, 2011, p. 104-118.

Annexe 1 : Liste des entretiens conduits en juillet 2016

Entretien n°1 : Expertise académique, Morgane Garo, docteur en géographie politique, spécialiste des populations roms en Europe.

Entretien n°2 : Personne en charge du programme ROMACT au sein de l'équipe du représentant spécial du secrétaire général pour les questions relatives aux Roms (créée en 2010), Conseil de l'Europe.

Entretien n°3 : Conseillère sur les questions de racisme et de migrations, Commissariat aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe.

Entretien n°4 : Chef du Secrétariat du Forum européen des Roms et gens du voyage, Conseil de l'Europe.

Entretien n°5 : Personne en charge de la coordination des questions relatives aux Roms, DG Justice, Commission européenne.

Entretien n°6 : Conseillère sur les questions relatives aux Roms, Commissariat aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe.

Entretien n°7 : Responsable du service de la Charte des langues régionales et minoritaires, Conseil de l'Europe.

Entretien n°8 : Responsable du service de la Convention-cadre de protection des minorités nationales, Conseil de l'Europe.