



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?. Noésis, 2017, Europe, 30-31, pp.229-248. hal-02926196

HAL Id: hal-02926196

<https://hal.science/hal-02926196v1>

Submitted on 27 Nov 2024

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.

« L'expérience du multiculturalisme en Europe : une lecture critique à partir de la minorité rom »

Numéro spécial « Europe », *Noesis*, No. 30-31, automne 2017-printemps 2018, p. 229-248

Sophie Guérard de Latour
ENS de Lyon, Triangle UMR5206

Résumé :

Cet article se propose d'éclairer la nature du projet démocratique européen à partir d'une analyse du traitement des populations roms que de nombreuses instances européennes identifient désormais comme « la plus grande minorité en Europe ». À ce titre, la minorité rom offre un cas d'étude privilégié pour saisir la conception européenne du multiculturalisme et comprendre la façon dont, à travers ses principales institutions, elle entend articuler les droits du citoyen et la diversité ethnoculturelle. L'article repose sur une analyse normative des droits des minorités ethnoculturelles, combinée à une étude des actions et des logiques mobilisées sur le terrain des institutions pour promouvoir les droits des Roms. Il invite à relativiser la pertinence des justifications libérales-culturalistes des droits des Roms pour envisager leur promotion sous un angle davantage politique.

Summary :

This paper intends to shed light on the nature of the European democratic project by drawing on a reflexion about the treatment of Roma populations, which are currently identified by many official European institutions as the « largest minority in Europe ». In that respect, the Roma minority provides a rich case study for those who wish to grasp the European approach of multiculturalism and to understand the way in which European key institutions combine civic rights and ethnocultural diversity. The paper rests on a normative analysis of ethnocultural minorities' rights, mixed with an inquiry on the actions and the logics that can be observed in the institutions dedicated to the promotion of Roma's rights. It reaches to the conclusion that the liberal-culturalist justifications of such rights should be qualified in favor of a more political account of their promotion.

Mots-clés : droits des Roms, multiculturalisme, citoyenneté européenne

Keywords : *Roma's rights, multiculturalism, European citizenship*

Depuis la fin de la guerre froide, la condition des populations roms s'est progressivement imposée comme l'une des préoccupations centrales des institutions européennes. Face à l'aggravation alarmante de leur situation humanitaire dans les anciennes démocraties populaires et devant la ténacité de l'antitsiganisme à l'échelle du continent, ces institutions 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. Cet engagement européen culmina avec l'adoption, le 9 juillet

¹ « Selon les estimations moyennes, il existe environ 11 millions de Roms dans toute l'Europe (espace géographique couvert par le Conseil de l'Europe), soit environ 6 millions au sein des 27 États membres de

2013, de la recommandation intitulée « Cadre de l'Union européenne (UE) pour les stratégies d'intégration nationale des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 », qui se présente comme le premier instrument juridique de l'UE destiné aux populations roms. On assiste donc, à travers cette évolution, à l'émergence d'un groupe minoritaire² dont la condition est envisagée et la défense institutionnalisée à l'échelle de l'Europe. Une telle reconnaissance institutionnelle des questions roms passe notamment par l'adoption d'une terminologie officielle qui vient consacrer l'usage d'un terme unique pour désigner des populations aux caractéristiques socio-culturelles très variées³.

Or, il s'avère que le ciblage ethnique de populations données, officialisé par les prises de position publiques relatives aux Roms dans les institutions européennes, suscite des réserves légitimes. De façon générale, un tel ciblage introduit un renvoi aux origines ethniques qui entre en tension avec l'universalité proclamée des principes démocratiques et libéraux à la base des traités européens. Plus spécifiquement, certains dénoncent la « fabrique experte de la 'question rom' »⁴ qui se joue au sein des instances européennes, en soulignant d'une part que le qualificatif « rom » n'a pas de pertinence sociologique au regard de l'hétérogénéité sociale et culturelle des populations ainsi désignées, et en reprochant d'autre part à cette grille de lecture ethnicisante de détourner l'attention des causes socio-économiques de leur marginalisation. Leur situation tiendrait principalement à la transition des anciennes démocraties populaires à l'économie de marché et à l'effondrement dans ces

l'Union européenne (UE) » (« Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms » édition du 18 mai 2012. (Source : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680088eaa>, « 1.2. Estimations ». Dernière consultation le 26/04/2017).

² Dans le cadre de cet article, les notions de « minorité » ou « groupe minoritaire » renvoient à des concepts sociologiques et désignent des groupes sociaux dont les membres font l'expérience commune d'une domination étroitement corrélée à la perception stéréotypée et négative de leur différence.

³ Le Conseil de l'Europe (CE) a été à l'initiative du travail d'harmonisation terminologique pour désigner les membres de la minorité rom. Ce travail a été mené à partir de 2005 pour mettre un terme à l'instabilité des usages observable dans les premiers textes officiels, des années 1970 au début des années 2000. Il a été conduit en concertation étroite avec les représentants des différentes organisations roms ou spécialisées dans ces questions, au niveau européen et mondial. Il en a résulté un « Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms » qui fait désormais foi au sein du CE et s'est largement imposé comme le lexique de référence dans l'ensemble des institutions européennes. Ce glossaire clarifie les origines et caractéristiques ethniques des Roms. Venus d'Inde au XIV^e siècle, les Roms européens se divisent en trois grandes branches : 1. les Roms (au sens spécifique), qui représentent 87-88% de la totalité de la population, sont répartis essentiellement dans les Balkans et en Europe centrale et orientale et sont formés de divers sous-groupes qui parlent des variantes du romani ; 2. Les Sintés (ou Manouches) (2 à 3%) sont installés principalement dans les régions germanophones (Allemagne, Suisse, Autriche), ainsi qu'au Bénélux et en Suède, et parlent un romani germanisé (*romnepen*) ; 3. Les Kalès (ou Gitans) vivent dans la péninsule ibérique et au sud de la France et ont quasiment perdu l'usage du romani en raison d'une répression sévère sous les Rois catholiques. D'autres termes ont été abandonnés en raison de leur caractère exogène et insultant : « tzigane » (même si « tzigane » continue à être employé dans certains contextes), « bohémiens », « romanichels », « nomades » (même si « Gens du voyage », catégorie administrative employée en France, est revendiquée par certains Roms ayant gardé un attachement à la mobilité, alors que la grande majorité des Roms sont sédentarisés ou en voie de l'être). En outre, les populations roms sont souvent rapprochées d'autres groupes qui partagent le même mode de vie ou le même sort, sans avoir la même origine ethnique ni parler le romani (Yéniches en Suisse, Voyageurs irlandais). D'où la définition officielle des Roms utilisée par le CE : « Le terme 'Roms' utilisé au CE désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalès (Gitans) et les groupes de populations apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la diversité des groupes concernés, y compris les gens qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ». (« Glossaire terminologique raisonné », cf. note 1)

⁴ M. Oliveira, « La fabrique experte de la 'question rom' : multiculturalisme et néo-libéralisme imbriqués », *Lignes* 34, 2009, p. 104-118.

pays des systèmes de protection sociale. Il n'y aurait donc pas à s'embarrasser de considérations ethnoculturelles pour améliorer le sort de ces populations vulnérables.

D'autres soutiennent pourtant l'insuffisance de l'approche socio-économique, dans la mesure où les difficultés vécues par les Roms tiennent aussi largement à la stigmatisation qu'ils subissent en tant que groupe ethnique et aux multiples déviances auxquelles les préjugés antitsiganes les associent (asociabilité, délinquance, criminalité). À cet égard, le ciblage ethnique du groupe par les textes officiels peut être justifié dans les termes d'une conception de la justice qui ne se limite pas aux enjeux de redistribution mais inclut également un élément de reconnaissance, afin d'articuler la lutte contre les injustices culturelles à celle qui s'attaque aux injustices économiques⁵. Ce type d'approche conduit ainsi certains théoriciens à interpréter la sollicitude des institutions européennes à l'égard des Roms à l'aune de la diffusion en Europe des normes du multiculturalisme libéral.

1. La protection de la minorité rom, avant-garde du multiculturalisme européen ?

C'est la position que défend notamment Will Kymlicka dans ses analyses sur l'internationalisation des politiques de la diversité⁶. Le multiculturalisme libéral désigne, d'après le philosophe canadien, le mouvement d'approfondissement qu'a connu la citoyenneté démocratique après la Seconde Guerre mondiale, avec la dévaluation progressive du modèle d'intégration assimilationniste et l'affirmation d'un modèle de citoyenneté différenciée qui accorde des formes de reconnaissance publique et de protection spécifique aux minorités ethnoculturelles. D'abord mis en œuvre à l'échelle domestique dans les années 1970 par les États démocratiques adoptant officiellement le multiculturalisme⁷, le principe des droits culturels s'est ensuite diffusé à l'échelle internationale, comme en atteste la multiplication des déclarations et des textes juridiques relatifs à la protection des minorités ethnoculturelles.

En ce qui concerne l'Europe, Kymlicka interprète ainsi les mesures prises en faveur des Roms comme un cas exemplaire de multiculturalisme libéral et considère le ciblage du groupe comme la raison de cette exemplarité. Le philosophe insiste en effet sur l'insuffisance des droits génériques pour protéger les minorités de l'assimilation culturelle, dans la mesure où de tels droits qui ne font pas de distinction entre les différents types de minorités (peuples autochtones, minorités nationales, minorités issues de l'immigration ou minorités transnationales) s'avèrent incapables de s'adapter au type d'injustice qu'elles subissent et de prendre au sérieux les revendications qui leur sont propres. Contre cela, il défend le caractère « spécifique » des droits culturels et s'appuie sur le traitement européen de la minorité rom pour l'illustrer. Kymlicka considère en effet que, si les pays européens ont préféré éviter d'accorder des droits spécifiques aux minorités nationales, afin de ne pas réactiver les nationalismes minoritaires, et s'en sont donc tenus à des droits culturels génériques pour des raisons prudentielles, ils se sont néanmoins engagés dans la voie d'une protection spécifique

⁵ N. Fraser, *Qu'est-ce que la justice sociale ?* Paris, La Découverte, 2011, chap. 1.

⁶ W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys. Navigating the New Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007. Nous avons examiné ailleurs les difficultés théoriques que pose la typologie des minorités ethnoculturelles de Kymlicka lorsqu'on cherche à l'appliquer aux populations roms. Ces dernières ne constituent ni une minorité nationale, ni une minorité ethnique, selon les définitions qu'en donne le philosophe canadien (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*, n°4, 2011, p.727-750). L'objet du présent article est de compléter cette analyse théorique de la catégorie « rom » par un examen de ses usages institutionnels dans le contexte européen où elle a acquis une place privilégiée⁶.

⁷ Sur les cas exemplaires du Canada et de l'Australie, voir les ch. 6 et 7 de P. Balint, S. Guérard de Latour (dir.), *Liberal Multiculturalism and the Fair Terms of Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2013.

dans le cas particulier des Roms, ce qui s'observe notamment à travers l'adoption de la « Charte des droits des Roms » par le Forum européen des Roms et Gens du voyage (FERV)⁸, et la mise en place d'une « myriade de réseaux de service »⁹ qui leur sont dédiés tant au niveau européen que communautaire.

L'hypothèse selon laquelle la minorité rom serait à l'avant-garde d'un multiculturalisme européen nous a semblé importante à examiner pour voir dans quelle mesure l'Europe apporte un éclairage spécifique sur l'articulation de la diversité culturelle et des principes démocratiques, et ce dans un contexte politique qui diffère largement de ceux où ce type de modèle d'intégration a été jusqu'ici adopté. Au Canada ou en Australie, en effet, le multiculturalisme s'inscrit dans le projet politique de pays du Nouveau Monde ayant fait le choix, à partir des années 1970, de placer l'immigration et la valeur de la diversité culturelle au cœur de leur imaginaire national¹⁰. En Europe, la donne change dans la mesure où la normativité du multiculturalisme ne s'applique pas au sein d'un État fédéral, mais doit composer avec les souverainetés nationales, tout s'adaptant au sein de chaque pays à des cultures politiques généralement rétives à la symbolique multiculturelle.

Pour observer plus précisément ce qui se joue dans l'émergence d'une protection européenne de la minorité rom, il nous a paru important de mettre l'hypothèse de Kymlicka à l'épreuve de faits en examinant, au travers des textes européens et des discours tenus par les agents en charge de ces questions, les modalités de représentation de la minorité, ainsi que les arguments mobilisés pour justifier sa protection. Il s'agissait plus précisément de voir dans quelle mesure l'identification ethnoculturelle de cette minorité jouait un rôle pertinent dans la justification d'une action publique explicitement dirigée vers elle. L'enquête exploratoire que nous avons menée au Conseil de l'Europe (CE) et à la Commission européenne en 2016¹¹ a mis en évidence que l'interprétation multiculturaliste pêche par excès de simplification, en suggérant que, derrière la « myriade de réseaux de service » dédiés aux droits des Roms, existerait une conception homogène de la minorité et un accord sur le type de protection qu'il convient de lui apporter. Dans ce qui suit, nous présenterons quelques résultats de cette enquête, en insistant d'abord sur l'écart observable entre les actions de ces institutions puis sur l'hétérogénéité des logiques normatives mobilisées par les agents. Nous nous appuyerons sur cet éclairage empirique pour proposer une interprétation alternative du multiculturalisme en Europe.

2. Conseil de l'Europe et Union européenne. Des écarts institutionnels

⁸ Le FERV est une association hébergée et financée par le CE à Strasbourg, constitué d'un bureau permanent avec un secrétaire général et réunissant deux fois par an une assemblée de représentants roms. Le Forum collabore régulièrement avec les différentes instances du Conseil auprès desquelles il jouit d'un statut privilégié.

⁹ W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, op. cit., p. 223.

¹⁰ Voir la formule de Justin Trudeau à ce propos : « Le multiculturalisme est notre force, et il est aussi emblématique du Canada que la feuille d'érable. » (Déclaration du premier ministre du Canada à l'occasion de la journée sur le multiculturalisme, Ottawa, 27 juin 2016). Source : <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/06/27/declaration-du-premier-ministre-du-canada-loccasion-de-la-journee-du>.

¹¹ Cette enquête exploratoire a consisté en une série de 7 entretiens semi-directifs, d'une heure et demi à deux heures, menés auprès de personnes occupant des positions stratégiques en matière de droits des Roms au CE et à la Commission européenne. Elle a été financée par le Labex Norma de l'Université Paris-1 Panthéon Sorbonne. (Profils des personnes interrogées : Responsable du programme ROMACT au sein de l'équipe du représentant spécial du secrétaire général pour les questions relatives aux Roms (créée en 2010), CE ; Conseillère sur les questions de racisme et de migrations, Commissariat aux droits de l'homme, CE ; Chef du Secrétariat du Forum européen des Roms et gens du voyage, CE ; Responsable de la coordination des questions relatives aux Roms, DG Justice, Commission européenne ; Conseillère sur les questions relatives aux Roms, Commissariat aux droits de l'homme, CE ; Responsable du service de la Charte des langues régionales et minoritaires, CE ; Responsable du service de la Convention-cadre de protection des minorités nationales, CE).

Pour repérer l'émergence des questions roms à l'échelle européenne, il convient de souligner avant tout le caractère pionnier du CE en la matière¹². Créé en 1949, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, cette organisation intergouvernementale dédiée à la protection des droits de l'homme rassemble 47 États-membres qui 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 CE en matière des droits fondamentaux explique l'intérêt précoce de cette institution pour les Roms. Les nombreux textes adoptés par les trois instances constitutives du CE scandèrent la prise de conscience progressive de la gravité des discriminations subies par ces populations dans les différents États-membres. Dès 1969, l'Assemblée parlementaire adopta un premier texte les concernant¹³, suivie en 1975 par le Comité des Ministres¹⁴ et en 1981 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux¹⁵, pour aboutir à une longue liste de recommandations¹⁶. À partir des années 1990, l'action du CE envers les Roms connut un tournant qui se traduit d'un côté par un élargissement géographique et de l'autre par une accentuation de l'approche par les droits : jusqu'ici centrée sur les pays d'Europe occidentale et circonscrite à des problèmes locaux, relatifs au manque d'aires d'accueil dans les municipalités pour les Gens du voyage et *Travellers*, et à la déscolarisation des enfants roms, cette action se dirigea alors vers les pays de l'Est, en raison de la multiplication alarmante des épisodes de violence populaire anti-roms dans les anciennes démocraties populaires. C'est dans ce contexte inédit qu'une nouvelle génération de militants roms issus des pays de l'Est¹⁷, sensibilisa les experts du CE à l'enjeu des droits fondamentaux des Roms : le degré de violence subie par ces populations imposait de ne plus les considérer sous le seul angle de l'exclusion et de la marginalisation sociale, mais de dénoncer en priorité la négation de leur droit à la vie, à la sécurité, à la libre circulation, à la libre expression.

L'engagement précoce fit donc du CE le pivot institutionnel de l'émergence de la « minorité rom » en Europe. C'est en son sein que se sont progressivement mis en place les services¹⁸, les expertises, les réseaux¹⁹ et les outils de sensibilisation²⁰ dédiés aux Roms,

¹² J.-P. Liégeois, *Le Conseil de l'Europe et les Roms. 40 ans d'action*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2010.

¹³ « Recommandation 563 relative à la situation des Tsiganes et autres nomades en Europe »

¹⁴ Le Comité des Ministres rassemble les ministres des Affaires étrangères des pays membres.

¹⁵ Le Congrès réunit les élus des collectivités locales et régionales.

¹⁶ Voir le document publié par le FERV « *How do we move forward ?* » (septembre 2014) qui recense l'ensemble des documents officiels (recommandations, rapports, points de vue, etc.) publiés par les instances du CE à propos des Roms, afin de soulever notamment les limites de leur mise en œuvre.

¹⁷ Entre autres Nicolae Georghe (1946-2013), militant roumain, engagé dans la lutte pour les droits de l'homme. N. Georghe a fondé le Centre pour les études sociales et l'intervention sociale en 1993 et contribué à la mise en place du Groupe de travail des associations roms en 1999.

¹⁸ Le « Glossaire terminologique raisonné » résume au chapitre III les structures, programmes et réseaux dédiés aux Roms au CE en lien avec de organisation partenaires. Du côté des structures, on retiendra le travail précoce mené par divers services et divisions du CE qui a abouti à la formation en 1995 d'un comité d'experts sur les Roms et Gens du voyage, nommé MG-S-ROM puis CAHROM à partir de 2011 (répondant directement au Comité des Ministres), et à la création en 2011 d'une équipe d'appui du représentant spécial du Secrétaire général pour les questions relatives aux Roms (RSSG). Le CE héberge également le Forum Européen des Roms et Gens du voyage créé en 2005 à l'initiative de la présidente de la Finlande, Tarja Halonen pour porter la voix des Roms au sein de l'Europe et qui compte parmi ses membres de nombreuses organisations roms (Union romani internationale, Forum des jeunes roms européens, Réseau international des femmes roms, Congrès national des Roms).

¹⁹ Au-delà des liens qui se sont tissés entre les différents services du CE concernés par les dossiers relatifs aux Roms, l'action du CE a rayonné dans d'autres institutions internationales (UE, ODE, PNUD, HCR) et au sein des organisations issues de la société civile (*European Roma Information Office*, Centre européen des droits des Roms).

lesquels pèsent désormais significativement sur toute prise en charge de ce groupe au niveau européen.

Cet engagement précoce et militant contraste avec la position de l'UE qui ne s'est souciée sérieusement des Roms qu'au tournant des années 1990-2000. Ce décalage chronologique tient au calendrier de l'élargissement de l'UE à l'Est. C'est en effet en prévision de l'adhésion en 2007 de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE, pays où les Roms représentent respectivement environ 8 et 10% de la population (contre 0,6 en France)²¹, que l'UE a commencé à se préoccuper de la situation dramatique de ces populations et à s'inquiéter des potentiels effets déstabilisateurs de flux migratoires importants, rendus possibles par la libre circulation des personnes entre États-membres. Dès 1993, l'UE établit ainsi le respect des droits des Roms comme l'un des critères à satisfaire pour devenir États-membre (dits « critères de Copenhague »). Tout en adoptant le vocable du droit, l'UE était également mue par des considérations géostratégiques dont l'enjeu principal était de limiter la mobilité de populations marginalisées, voire, comme certaines analyses l'affirment²², de sédentariser les pauvres.

Ce conservatisme, qui contraste avec la militance du CE, tient évidemment à la différence de nature entre les deux institutions. Le CE, en tant qu'organisation intergouvernementale, édicte des normes qui ne remettent pas en cause la souveraineté des États-membres, ce qui explique l'impact limité des actions menées par cette institution, tandis que l'UE établit un lien communautaire entre les pays qui implique des transferts de souveraineté – notamment sur le contrôle des frontières – et oblige à prêter attention aux équilibres internes de la communauté. Cette différence de nature se reflète dans le contraste observable entre les actions légales menées en faveur des Roms. Alors que la CEDH dispose désormais d'une riche jurisprudence relative aux discriminations qu'ils subissent, la Cour de Justice de l'UE (CJUE) n'a rendu à ce jour aucun jugement décisif en la matière. Ce qui pouvait s'expliquer initialement par la divergence des compétences respectives des deux Cours – la première ayant vocation à contrôler l'application de la Convention des droits de l'homme tandis que la seconde était dédiée au bon fonctionnement des institutions européennes et au respect du droit de la concurrence – devient problématique à partir de l'adoption du Traité de Lisbonne en 2009, puisque ce traité rend la Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante et la CJUE compétente en matière de droits de l'homme. Certains juristes regrettent ainsi que ce tournant ne se soit pas encore traduit dans les décisions de la Cour, comme en atteste son inaction en 2012 dans le cas *Belov*²³.

On observe ainsi que dans les mesures prises par l'UE en faveur des Roms, le volet politique prime largement le volet juridique, la Commission misant sur la responsabilité des

²⁰ Le *monitoring* de la commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), créée en 1993, et du Commissariat aux droits de l'homme, créé en 1999.

²¹ Statistiques de 2012. Source : <http://www.coe.int/web/portal/roma/>, document « Estimates on Roma population in European countries » dans la rubrique « Tools and texts of reference ».

²² N. Sigona et N. Trehan (dir.), *Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2009.

²³ La CJUE s'est déclarée incompétente dans ce cas porté devant elle par la Commission bulgare pour la protection contre la discrimination, au motif que cette commission n'avait pas d'autorité juridique. 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 semble avoir manqué une occasion importante de rendre effectif le principe de non-discrimination dans un cas pourtant emblématique, la Bulgarie étant particulièrement touchée par l'antitsiganisme et le cas *Belov* illustrant clairement les effets de ces préjugés sur les populations roms en termes de ségrégation urbaine et d'inégalité d'accès aux services de base. Voir S. Robin-Olivier, « The Roma Population: A Borderline Case », in L. Azoulay et al. (dir.), *Constructing the Person in EU Law. Rights, Roles, Identities*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2016, p. 241-256.

États pour améliorer la situation de ces populations à l'échelle domestique plutôt que sur la promotion de leurs droits fondamentaux au niveau européen²⁴. C'est ce choix qui a été porté par la Commission européenne à partir de 2011, à l'initiative conjointe des quatre directions générales les plus concernées par les difficultés des Roms²⁵, sous la coordination de la direction générale à la justice. Il a abouti à la communication sur « le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms », citée en introduction, qui fixe « un cadre [...] pour améliorer concrètement la vie de la population rom ne se substitu[ant] pas à la responsabilité première des États membres en la matière »²⁶. Ce texte insiste sur la « nécessité d'une approche ciblée »²⁷, 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. La communication de la Commission a été suivie par le Comité des ministres des affaires sociales puis par le Conseil européen et les a conduits à adopter la recommandation du 9 juillet 2013, qui est « le premier instrument juridique de l'UE relatif à l'inclusion des Roms »²⁸.

En se référant à des « stratégies d'intégration nationale », qu'elle prétend toutefois encadrer, la Commission européenne délègue donc aux États le soin de veiller au respect des droits des Roms. Sur ce point, l'action de l'UE envers les Roms reste manifestement tributaire des limites de la citoyenneté européenne, laquelle dépend de la possession de la nationalité d'un des pays membres. Or, dans la mesure où les violences et les discriminations anti-roms ont été jusqu'ici largement tolérées, voire encouragées par les États-membres, on peut douter de l'efficacité d'une telle stratégie et regretter que l'UE n'ait pas davantage argué de la situation alarmante des Roms pour engager au niveau européen une lutte juridique contre l'antitsiganisme.

3. Des logiques normatives hétérogènes

Cette réserve mise à part, les écarts décrits jusqu'ici entre les actions menées par le CE et l'UE en direction de Roms ne semblent pas suffire pour invalider l'hypothèse multiculturaliste. Que les institutions mobilisent des outils différents (juridiques ou politiques) pour faire valoir la cause des Roms ne les empêche pas de s'accorder sur le fait qu'il convient de garantir une protection spécifique à cette minorité ethnique. Dans ce qui suit, nous tâcherons de relativiser cette objection à partir d'une analyse des logiques mobilisées par les acteurs pour justifier le caractère ciblé de l'action publique, en montrant qu'en plus du fait d'être hétérogènes, elles s'accordent difficilement avec la position soutenue par Kymlicka. Notre enquête a permis de mettre au jour trois logiques : une logique d'identification culturaliste qui semble converger avec l'esprit de la citoyenneté multiculturelle, mais qui contribue à brouiller les contours de la catégorie « Rom » ; une logique qui identifie le groupe partir du racisme spécifique qu'il subit et tend à mettre à distance les enjeux de

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

²⁵ 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.

²⁶ COM (2011), 173, p. 4.

²⁷ *Ibid.* Bien que ciblée sur les Roms, la stratégie préconisée s'inscrit dans une lutte contre la pauvreté et l'exclusion, qui peut également concerner des personnes non-roms, placées dans la même situation de précarité que les Roms, et qui de ce fait ne déroge pas au principe de non-discrimination, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

²⁸ Voir le communiqué de presse de la Commission européenne à l'adresse : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1226_fr.htm

reconnaissance culturelle ; une troisième logique de catégorisation par défaut qui emploie le label ethnique tout en le délégitimant.

Nous avons observé la logique culturaliste dans les services en charge des deux traités juridiques adoptés par le CE en faveur des minorités, à savoir la Charte des langues minoritaires et régionales de 1992 et la Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales de 1998. L'esprit de ces deux traités converge avec la philosophie du multiculturalisme libéral, dans la mesure où il établit une étroite corrélation entre les principes démocratiques et le respect du pluralisme culturel et linguistique, considérant que les États ont des obligations positives envers les minorités pour promouvoir ce pluralisme²⁹ et adoptant des organes de contrôle pour veiller à l'application des mesures et à leur compatibilité avec les droits individuels.

Toutefois, la position officielle qui consiste à valoriser la diversité culturelle conduit paradoxalement, dans le cas des Roms, à brouiller les contours de la minorité et à affaiblir le type de protection dont elle est censée bénéficier. En ce qui concerne la Convention-cadre, la liberté qui est laissée aux États signataires d'établir la liste de ce qu'ils considèrent comme des « minorités nationales » sur leur territoire conduit nombre d'entre eux à en exclure les Roms. Cette limite, bien que relevée au sein du service du CE dédié à la Convention-cadre, est en partie justifiée par la grande diversité de la situation des Roms dans les différents pays (soit qu'ils semblent complètement assimilés comme au Danemark, soit qu'ils forment des groupes de migrants récents non couverts par la Convention-cadre). Quant à la Charte des langues régionales et minoritaires, elle vise avant tout à protéger « les langues territoriales, c'est-à-dire les langues qui sont traditionnellement employées dans une zone géographique particulière »³⁰. En raison des deux critères de la tradition et de la territorialisation, la Charte s'avère peu protectrice pour la langue romani, soit parce que celle-ci reste à l'instar du yiddish une langue non-territoriale, bien que traditionnellement parlée en Europe, soit parce qu'elle est parlée par des groupes de migrants qui ne forment pas des minorités linguistiques historiquement implantées. S'ajoute à ces limites le fait que nombre de populations catégorisées comme « Roms » ne parlent pas le romani et ne s'identifient pas à cette langue.

On observe donc que, dans les deux traités européens les plus proches de l'esprit du multiculturalisme libéral, la logique qui justifie l'identification des Roms aboutit à la quasi-dissolution de cette catégorie : si c'est au nom du pluralisme culturel qu'il faut respecter les minorités nationales ou linguistiques, cela implique, dans le cas des Roms, de prendre en compte la grande variété de leurs caractéristiques culturelles, laquelle procède de la nature transnationale de cette minorité, c'est-à-dire de la dispersion géographique de ses membres et de leurs multiples points d'ancrages historiques sur le continent européen. Il en résulte une prolifération de situations qui fait jouer la valorisation de la diversité culturelle au détriment d'une identification consistante du groupe minoritaire³¹.

²⁹ Cf. le préambule de la Convention-cadre : « 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 identité » [nous soulignons] (*Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Recueil de textes*, 5^{ème} édition, Strasbourg, Conseil de l'Europe, p. 7). La deuxième partie de la citation, soulignée par nous, qui insiste sur les obligations positives des États en matière de protection de la diversité culturelle, constitue la spécificité des politiques multiculturelles, aux yeux de Kymlicka, dans la mesure où ces obligations rompent avec la logique traditionnelle de la tolérance, fondée sur la non-interférence, sur le « laissez-faire » de l'État à l'égard du marché culturel.

³⁰ *European Charter for Regional or Minority Language and explanatory report*, Strasbourg, Council of Europe, 1992, I, 1.33 p. 11.

³¹ Sur ce point, on relèvera une remarque intéressante du responsable du service de la Charte des langues régionale et minoritaires. Constatant que certains nationalistes roms placent la défense de *la* langue rom au cœur

Tout autre est la logique adoptée par ceux qui, au sein du CE, se consacrent directement à la cause des Roms, à savoir dans les services dédiés comme le groupe d'experts (CAHROM), au Commissariat aux Droits de l'homme et au FERV. Dans ces instances où l'on trouve des spécialistes de longue date sur ces questions, lesquels entretiennent parfois une certaine proximité (biographique, affective) avec la minorité, c'est le racisme spécifique que subissent les Roms, l'antitsiganisme, qui justifie le ciblage institutionnel dont ils font l'objet. Les caractéristiques qu'ils accordent au racisme antitsigane rejoint la description qu'en donne la Commission européenne contre le racisme et les discriminations (ECRI), à savoir un racisme qui repose sur des préjugés « persistants tant sur le plan historique que géographique (racisme permanent qui ne décroît pas) », dont la forme est « systématique (acceptation quasi générale par la population) » et qui « s'accompagne souvent d'actes violents »³². La comparaison avec l'antisémitisme est explicite et justifie la préférence du CE accordée au terme « antitsiganisme » plutôt qu'aux synonymes « romaphobie » (qui risque d'être déformé en « roumanophobie », notamment en anglais) et « tsiganophobie » (moins proche de la forme négative d'« antisémitisme »). Les Roms forment en effet avec les Juifs les deux minorités européennes qui ont été victimes du crime génocidaire³³ et le rejet massif dont ils font encore l'expérience trahit la ténacité des préjugés antitsiganes dans l'ensemble des pays d'Europe³⁴. De ce fait, l'antitsiganisme est clairement identifié comme un problème européen qui justifie une prise en charge institutionnelle à cette échelle transnationale. Dans cette perspective, la question de l'identification du groupe est donc réglée de façon réactive : l'identité est celle qu'assignent des préjugés ancestraux à une catégorie de personnes et qui se traduisent dans la plupart des pays européens par la négation de leurs droits fondamentaux.

En regard de cette identité assignée, celle qui serait propre aux Roms, et qui procéderait notamment de leur « culture », est mise à distance. D'un côté, les agents non-roms refusent généralement de se prononcer sur cette question : bien qu'ils soient très informés des nombreux débats autour de l'histoire et de la culture romani, définir la romanité ne relève ni de leur compétence, ni de leur responsabilité. Le choix assumé par le CE d'adopter le nom « Rom » dans sa terminologie officielle, en conformité avec la décision prise par les militants

de la mobilisation politique du peuple rom, il fait remarquer que la philosophie de la Charte contredit d'une certaine façon ce projet d'unification, en ce qu'elle valorise par principe la diversité des langues et met donc l'accent sur la variété des langues parlées par les Roms.

³² Nous reprenons ces éléments au résumé proposé dans le « Glossaire terminologique raisonné », à la section I.5 (Source : voir note 3). Le glossaire indique la définition de l'antitsiganisme donnée par l'ECRI « une forme spécifique de racisme, une idéologie basée sur la supériorité raciale, une forme de déshumanisation et de racisme institutionnel alimenté par une discrimination historique ».

³³ Le génocide des Roms et Tsiganes, nommé *Samudaripen*, 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 CE, une vigilance particulière, ainsi que l'illustrent les propos du Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, prononcés en 2008 : « 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, op. cit.*, p. 136).

³⁴ Nous avons noté que les agents impliqués dans les services susnommés, qui pour la plupart travaillaient déjà sur ces questions au moment du tournant des années 1990, partageaient une conscience aigüe de la portée européenne de l'antitsiganisme : les épisodes de violence populaire anti-rom à cette époque dans les pays d'Europe de l'Est, loin de participer d'une réaction propre à cette zone géographique et politique, ont contribué à révéler les manquements durables des pays d'Europe de l'Ouest en matière de respect des droits de l'homme des Roms. De même, dans le processus de construction européenne, les critères de Copenhague imposés aux États désireux de rejoindre l'UE ont indirectement joué comme moyen de pression sur les États-membres, révélant à nouveau le caractère transversal du racisme antitsigane.

roms au congrès de Londres de 1971³⁵, reflète la reconnaissance pleine et entière de l'autonomie du groupe. Du côté du FERV, organisation destinée à représenter les Roms au CE, l'évocation de la culture suscite également 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 conforterait ce type de discours.

Toutefois, la mise à distance de l'approche culturaliste n'aboutit pas à la négation du caractère ethnique du groupe. Ceux qui adoptent cette deuxième logique refusent de considérer les Roms comme un groupe social formé de personnes pauvres, défavorisées et marginalisées qu'il faudrait prendre en charge par des mesures d'intégration économique, mais bien comme une minorité ethno-racialisée³⁶. Le racisme dont ils sont victimes procède du rejet de leur différence ethnique telle qu'elle est perçue dans les représentations dominantes (celle du nomade sans racines, de l'éternel étranger, de l'être asocial qui menace l'ordre social). S'en tenir à une catégorisation exclusivement sociale ne permet pas de lutter contre l'antitsiganisme : d'une part, cela encourage les effets d'évitement, dans la mesure où les Roms passent généralement au travers du filet quand les politiques d'aide ne sont pas prioritairement ciblées sur eux ; d'autre part, cela aggrave la stigmatisation dont ils sont victimes, en renforçant dans l'opinion publique leur image de « cas sociaux » et d'« assistés ». Ce type de mesure corrective s'avère inefficace, voire contre-productive, faute de s'attaquer à la racine du problème qu'est l'antitsiganisme. Pour ceux qui raisonnent dans les termes de cette logique antiraciste, l'intégration sociale des Roms est donc vouée à l'échec sans une défense active, menée sur le terrain juridique des droits de l'homme des personnes identifiées comme « Roms ». Aussi certains regrettent-ils ouvertement la prudence de la Commission européenne en la matière et l'oubli du problème de base qu'est l'antitsiganisme dans les stratégies d'intégration pour l'inclusion des Roms de 2012 à 2020.

En définitive, l'accent ainsi mis sur la dimension ethno-raciale de la catégorie rom se traduit par un double rapport à la notion de « culture » : d'un côté, celle-ci renvoie aux modèles culturels européens qui alimentent les stéréotypes négatifs à l'encontre de ce groupe social ; de l'autre, elle n'exclut pas toute référence aux cultures roms que les agents valorisent également, tout en insistant sur la diversité de ses déclinaisons et en refusant les réductions essentialistes : une meilleure connaissance de l'histoire du peuple, des injustices qu'il a subies³⁷ et des modes de vie qu'il a développés dans ces contextes de forte oppression est présentée comme l'un des outils indispensables à la lutte contre l'antitsiganisme.

Enfin, c'est du côté de la Commission européenne que nous avons pu observer une troisième logique d'identification des Roms qui fait un usage par défaut de ce label ethnique³⁸. Si le terme « rom » est conservé pour des considérations pratiques, à titre

³⁵ C'est à l'occasion de ce congrès de l'Union Romani 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.

³⁶ NB : Ce terme n'est pas employé par les personnes interrogées qui parlent de « minorité ethnique » et jamais de « minorité raciale ». Une minorité ethnique désigne dans leur lexique toute minorité discriminée en raison de son origine réelle ou supposée, ce qui correspond dans le vocabulaire des sociologues au concept de minorité ethno-racialisée.

³⁷ Voir les « Factsheets on Roma History » rédigées par le Conseil de l'Europe dans le cadre du projet d'éducation des enfants roms en Europe (accessibles à l'adresse : www.coe.int/education/roma).

³⁸ Dans ce dernier cas, nous avançons nos analyses avec prudence, en raison des contraintes liées à l'accès au terrain. Nous n'avons pu rencontrer qu'une seule personne en charge des dossiers « Roms » à la Commission européenne, à savoir l'agent de la DG Justice chargé de coordonner les autres DG impliquées dans ces dossiers. Bien que limité à un point de vue, cet entretien a permis l'identification d'une position très cohérente, en conformité apparente avec celle qui inspire la recommandation de 2013 sur les stratégies d'intégration nationale. Il nous a paru utile d'inclure cette dernière position dans notre typologie qualitative, dans l'attente d'enquêtes plus poussées.

d'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, elle contredit l'universalité de la citoyenneté moderne. Le cas des Roms est ainsi considéré comme une exception regrettable à la *colorblindness* qui devrait prévaloir. La recommandation de 2013 est pointée du doigt, en tant que premier texte qui officialise le ciblage ethnique d'une minorité dans l'UE et qui engage la Commission dans un type d'approche jugée problématique.

Outre les objections générales qu'on peut adresser à toute « politique ethnique », celle-ci est particulièrement remise en cause dans le cas des Roms sur la base de deux arguments. D'abord, un argument ethnologique (déjà évoqué) souligne l'absence de culture commune au sein du groupe désigné. Sont ainsi congédiées les caractéristiques régulièrement 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 ainsi envisagée comme une construction artificielle des institutions européennes, notamment sous l'égide du CE qui est reconnu comme la source des statistiques officielles sur les Roms dont la fiabilité est ouvertement contestée³⁹. Ensuite, un argument pratique critique l'inefficacité de l'approche ethnique, accusée d'aggraver l'exclusion des Roms en raison de ses ambiguïtés qui procèdent de l'accent mis sur la nature transnationale et les origines indiennes de la minorité rom. Le fait de définir leur différence ethnique en pointant vers une origine commune extra-européenne, tout en soulignant leur absence d'ancrage dans les pays membres, accentuerait leur statut symbolique d'éternels étrangers et ferait obstacle à leur intégration sociale.

Les réserves fortes émises à l'égard du caractère ethnique de la minorité rom n'empêchent pas une conscience aigüe du racisme antisigane, 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 stigmate racial reflète le stigmate social. La priorité consiste alors à prendre le problème à la racine, 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 est jugée non prioritaire et moins efficace que le travail social d'inclusion économique.

Certaines allusions aux effets de l'intégration sociale sur l'identification à la minorité rom manifestent à quel point cette troisième logique est étrangère à l'esprit du multiculturalisme. Loin d'envisager l'intégration des minorités comme un processus d'acculturation capable de ménager une place à leurs 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 lavé⁴⁰. 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.

³⁹ En raison notamment de la propension de certains responsables politiques à sous-évaluer la proportion de roms dans leurs juridictions et des Roms à éviter de se déclarer tels, que ce soit par méfiance à l'égard des autorités publiques ou par intériorisation du stigmate.

⁴⁰ Extrait de l'entretien conduit à la Commission : « 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 ».

4. Les Roms, premiers citoyens d'Europe ?

Après avoir exposé ces différentes façons d'appréhender la catégorie, nous concluons en revenant de façon synthétique sur le rôle qu'y joue la notion de culture, afin de préciser pourquoi la justification avancée par Kymlicka à propos du ciblage ethnoculturel de ce groupe nous semble insuffisante et de proposer une position alternative.

Dans la logique de la catégorisation par défaut et dans la logique de type culturaliste, la référence à la culture manque de portée normative pour justifier de façon efficace la protection des Roms. 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 du problème et risque d'aggraver la stigmatisation des personnes identifiées comme « Roms »). La deuxième, contrairement à la première, 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 différence de façon critique, à savoir en l'ancrant dans la reconnaissance d'une forme de racisme spécifique, l'antitsiganisme. Ce qui fait exister les Roms comme groupe, ce qui constitue leur différence collective, ce sont principalement les préjugés et les modèles culturels 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 conduit pas ces dernières à s'accorder sur ce qui fait la spécificité culturelle de cette minorité et sur le type de protection qu'elle requiert en tant que minorité ethnoculturelle. 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'identité culturelle qui diffère sensiblement de celle qui caractérise le multiculturalisme libéral. Le multiculturalisme libéral fonde en effet les droits des minorités ethnoculturelles sur la valeur morale de la culture d'origine de leurs membres, au motif qu'elle offre 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* au contexte culturel dans lequel les personnes ont été socialisées et dont elles ne doivent pas être privées malgré elles. Comme nombre de critiques l'ont montré, cette justification morale et déontologique des droits culturels tend à essentialiser les cultures d'origine, en négligeant le poids du contexte social et politique dans lequel s'élaborent les identités culturelles et à partir duquel ces identités peuvent catalyser des formes de solidarité minoritaire. Dans le cas de notre enquête, la façon dont la logique antiraciste réinvestit positivement l'identité stigmatisante qui motive l'exclusion et la marginalisation des Roms invite à revisiter l'esprit du multiculturalisme dans les termes d'une « politique de la différence »⁴¹. Dans cette perspective, ce sont les processus d'oppression qui délimitent les frontières du groupe, même si la construction des identités stigmatisées peut, dans le cas des minorités ethniques, se faire à partir d'éléments culturels préexistants. La politique de la différence défend une conception de la justice qui propose de combattre l'oppression en agissant entre autres sur les représentations collectives et les modèles culturels qui l'alimentent, par le biais d'une mobilisation du groupe opprimé et d'une inversion du stigmate qu'il subit. La culture du groupe peut, de ce fait, être réinvestie positivement, mais sa

⁴¹ I. M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

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*.

Par conséquent, c'est du côté des mobilisations minoritaires et de la représentation politique des groupes opprimés que se dessine la signification de l'identité collective et que s'affirme sa valeur. Dans cette perspective, la culture des Roms se présente moins 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 dégradant de la pensée antitsigane⁴². L'évolution de la mobilisation politique des Roms en Europe semble d'ailleurs aller dans ce sens. C'est du moins ce que suggère la nouvelle ligne adoptée par les militants du Congrès national rom en encourageant la participation politique des Roms plutôt qu'en misant sur la promotion de la langue et de la culture romani, selon la stratégie adoptée par l'Union romani international depuis les années 1970⁴³. Cette grille de lecture politique permet aussi de justifier le statut exceptionnel du FERV au sein du CE, puisqu'il est la seule organisation 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, ce qui manifeste la volonté de cette institution de ne pas dissocier la promotion des droits des Roms de leur représentation directe dans les institutions.

Telle est la piste que nous jugeons intéressante d'approfondir pour saisir ce que le traitement institutionnel des Roms nous dit du multiculturalisme européen. Plutôt que d'y observer, à l'instar de Kymlicka, la capacité des institutions à cerner la particularité d'une minorité ethnoculturelle et à lui accorder des droits culturels adaptés à ses besoins, il convient de l'envisager comme un vecteur institutionnel de l'auto-organisation de la minorité. Les Roms, en effet, ont peu à espérer d'une stratégie d'intégration nationale envisagée uniquement à l'échelle domestique, dans la mesure où les États-nations ont été par le passé leurs principaux oppresseurs et où c'est au niveau local que les préjugés antitsiganes continuent de manifester leur violence et leurs effets d'exclusion. Les Roms ont tout intérêt au contraire à se tourner du côté de l'Europe pour se constituer en sujet politique afin de faire valoir le respect de leurs droits fondamentaux. Comparables à cet égard aux peuples autochtones qui placent davantage leur confiance dans les juridictions internationales que dans celles des États colonisateurs à l'autorité desquels ils sont soumis, les Roms peuvent trouver dans les institutions européennes des modalités de résistance à l'oppression. Envisagés comme les « premiers citoyens d'Europe », ils offrent à cet égard une perspective privilégiée pour penser la construction politique de l'Europe. Car à la différence des peuples autochtones, les Roms ne sont nullement associés au symbole de l'enracinement ancestral mais renvoient au contraire à l'image d'un peuple déterritorialisé, ce que confirme le statut de « minorité nationale sans territoire compact et sans prétention à un tel territoire » revendiqué

⁴² Telle est la position que nous avons défendue avec Magali Bessone, en proposant de substituer à la valorisation morale de la culture minoritaire, typique du multiculturalisme libéral, une conception politique de la mobilisation autour d'une catégorie ethnoculturelle (M. Bessone, S. Guérard de Latour, « Political, Not Ethnocultural : 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).

⁴³ Alors que l'IRU, première organisation internationale des Roms, privilégia la stratégie du nationalisme culturel, œuvrant 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).

par les militants roms⁴⁴. Ce caractère heurte frontalement les préjugés sédentaristes qui dominent les imaginaires nationaux des pays européens et incite à dissocier ce que ces préjugés lient intimement, à savoir le « droit à avoir des droits » et l'ancrage dans un territoire national. Derrière l'émergence naissante d'un sujet politique rom en Europe, s'affirme donc à nouveaux frais la possibilité d'une citoyenneté européenne qui ne serait plus intégralement dépendante du critère de la nationalité.

Sophie Guérard de Latour (Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, ISJPS-PhiCo-NoSoPhi)

⁴⁴ 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>, dernière consultation le 26/04/2017).