



Doc. 12393

07 octobre 2010

Les demandeurs d'asile roms en Europe

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: M. Milorad PUPOVAC, Croatie, Groupe socialiste

Résumé

Ces dernières années, les Roms ont été victimes d'actes de violence qui ont fait plusieurs morts et de nombreux blessés. Ce climat de peur a contraint nombre d'entre eux à quitter leur pays et à demander asile à l'étranger, y compris dans des Etats membres de l'Union européenne. Or, selon la législation européenne, il n'y aurait aucun risque à renvoyer un demandeur d'asile dans un Etat membre, car tous sont considérés comme des «pays d'origine sûrs». Sauf circonstances exceptionnelles, un citoyen d'un Etat membre peut ainsi, dans un autre Etat membre, se voir refuser la protection accordée aux réfugiés. Par ailleurs, pour obtenir un titre de séjour de longue durée dans un autre Etat de l'Union, les critères à remplir sont souvent beaucoup trop stricts pour les Roms demandeurs d'asile. Pris dans une impasse, ils n'ont d'autre choix que de vivre en situation irrégulière.

Autre élément important, quelque 100 000 Roms, qui ont fui les violences au Kosovo² et passé jusqu'à dix ans dans des pays d'Europe occidentale ou voisins, sont aujourd'hui menacés d'expulsion. En cas de rapatriement, ils se heurtent à de graves difficultés sociales et à la discrimination, leur sécurité personnelle est menacée et leurs chances de réintégration sont faibles. De plus, beaucoup de leurs enfants sont nés ou ont vécu toute leur vie dans leur pays d'accueil. Entre 70 et 75 % des Roms rapatriés quittent de nouveau le Kosovo après leur retour.

Le rapporteur insiste sur le fait que la solution à ces problèmes suppose une étude individuelle, spécifique et équitable des requêtes déposées par les demandeurs d'asile et, dans le cas de ceux qui ont fui dans un autre Etat membre de l'Union européenne, la possibilité de réfuter la présomption de sûreté. Il souligne également la nécessité de réexaminer d'urgence les politiques de retour des Roms du Kosovo et invite instamment les Etats membres à envisager de suspendre les rapatriements et à examiner la possibilité d'intégrer ces personnes dans les pays d'accueil. Mais, en cas de rapatriement inévitable, il serait souhaitable de les accompagner en leur offrant une assistance digne de ce nom.

1. Renvoi en commission: [Doc. 12073](#), Renvoi 3626 du 25 janvier 2010.

2. Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par M. Pupovac, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Les demandeurs d'asile roms en Europe	8
3. Le statut de réfugié et le droit de circuler au sein de l'Union européenne	12
3.1. Législation de l'Union européenne	12
3.2. Convention européenne des droits de l'homme	14
4. Les Roms confrontés au retour au Kosovo	14
4.1. Contexte	14
4.2. La situation en matière de sécurité pour les Roms au Kosovo	16
4.3. La situation sociale des Roms au Kosovo après le retour	17
4.4. Deux approches pour le retour des Roms au Kosovo	18
5. Conclusions et propositions	21

A. Projet de résolution³

1. Au cours des dernières années, dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, les Roms ont été la cible d'attaques racistes à l'origine d'au moins neuf morts, de nombreux blessés et de la destruction de biens. Cette vague de violence fait suite à un regain de visibilité et d'activité de groupes néonazis.
2. L'Assemblée parlementaire note avec préoccupation que les auteurs de ces actes n'ont que rarement été traduits en justice et estime particulièrement inquiétant le fait que, face à la peur, aux menaces et au manque de réaction appropriée de la part des autorités, plusieurs milliers de Roms ont quitté leur pays pour chercher asile ailleurs.
3. Si des centaines de Roms originaires de la République tchèque et de Hongrie ont obtenu le statut de réfugié au Canada, les demandes d'asile déposées dans des pays de l'Union européenne ont automatiquement été rejetées en se fondant sur la législation de l'Union européenne, qui stipule que tous les Etats membres de l'Union sont considérés comme des «pays d'origine sûrs», s'agissant des demandes d'asile déposées par des citoyens de ces pays.
4. Si un citoyen d'un Etat membre de l'Union européenne souhaite séjourner plus de trois mois sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union, il est tenu de justifier de ressources financières suffisantes ou d'un emploi dans ce pays. Comme beaucoup de Roms des pays de l'Union européenne ne sont pas en mesure de satisfaire à ces exigences, il leur est impossible non seulement de demander l'asile dans un autre pays de l'Union européenne mais aussi de résider plus de trois mois dans un autre Etat membre. Les seules options qui leur restent sont de chercher asile ailleurs que dans l'Union européenne, de vivre en tant que migrants clandestins ou de retourner dans leur pays d'origine au risque de subir des persécutions. Toutes ces options sont clairement insatisfaisantes.
5. Beaucoup de demandeurs d'asile roms, déplacés il y a plusieurs années à l'occasion des conflits dans les Balkans et vivant dans des Etats membres du Conseil de l'Europe, sont désormais menacés de retour forcé au Kosovo⁴. Le conflit du Kosovo a amené quelque 120 000 Roms à quitter ce territoire et à demander asile dans d'autres pays européens. Un grand nombre de ces demandes ont été rejetées, mais environ 50 000 Roms du Kosovo vivent toujours dans des pays d'Europe occidentale et 50 000 autres dans des pays voisins, où ils bénéficient d'une certaine forme de protection temporaire ou sont simplement «tolérés».
6. Les Etats membres ont pris des mesures pour préparer le retour d'un nombre important de ces Roms, en dépit des sérieux avertissements du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui affirme que ces personnes connaîtront une situation sociale insoutenable, n'auront que fort peu de chances de réintégration et verront leur sécurité personnelle gravement menacée après leur retour. Beaucoup de ces Roms ont des enfants qui sont nés ou ont vécu toute leur vie dans les pays d'où ils sont renvoyés. En date de mai 2010, rien qu'en Allemagne, environ 10 000 Roms du Kosovo ont été menacés d'expulsion, dont la moitié a moins de 18 ans.
7. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déclaré que sur l'ensemble de ces Roms renvoyés de force au Kosovo, de 70 à 75 % n'ont pas pu s'y réintégrer et ont gagné une autre destination ou sont retournés dans les pays qui les avaient expulsés. Non seulement les retours forcés provoquent une grande souffrance humaine, mais ils génèrent également des dépenses inutiles.
8. Les pays qui expulsent des Roms devraient réaliser que le Kosovo n'est pas en mesure de réintégrer un grand nombre de rapatriés. Une telle situation peut déboucher sur des troubles sociaux, qui toucheront les Roms en premier et le plus durement. Le Kosovo est encore fragile et les autorités ne disposent pas des ressources nécessaires.
9. Par ailleurs, l'Assemblée réfute l'idée que les Roms et les groupes apparentés doivent être renvoyés au Kosovo aux fins de réaliser ou réinstaurer le pluralisme ethnique. Si le pluralisme ethnique peut être en soi une bonne chose et qu'il convient, pour l'encourager, de donner aux Roms du Kosovo une chance réelle et durable de retour, il devrait se réaliser sur la base du volontariat et certainement pas au prix de la sécurité et des droits humains des individus concernés.

3. . Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 21 septembre 2010.

4. . Toute référence au Kosovo dans ce texte, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

10. Pour régler de façon satisfaisante le problème des Roms du Kosovo dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, il sera nécessaire d'adopter une démarche globale, prenant en compte les droits et les responsabilités des Roms, qui associe tous les pays de la région, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et la société civile. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe devront également suivre une stratégie commune et il serait souhaitable que la société civile soit invitée à jouer un rôle plus important dans le processus de réintégration.

11. Une coopération prometteuse s'est instaurée entre les autorités des pays de l'ex-Yougoslavie en vue de trouver une solution durable pour les Roms déplacés et de s'assurer qu'ils obtiennent des papiers d'identité qui établissent clairement leur statut et qui leur donnent un accès aux droits et aux prestations auxquels ils peuvent prétendre et, le cas échéant, leur permettent d'introduire une demande de titre de séjour de longue durée ou de naturalisation. L'Assemblée soutient ce processus, auquel il conviendrait d'associer le Kosovo, et encourage les pays de l'ex-Yougoslavie à persévérer dans cette voie jusqu'à ce que des solutions satisfaisantes aient été trouvées. Elle les invite instamment à ne pas renvoyer les Roms au Kosovo avant que et à moins que des solutions réellement viables n'aient été mises en place.

12. Dans ce contexte, et se référant à sa [Résolution 1740 \(2010\)](#) sur la situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe, l'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe:

12.1. à veiller à ce que toutes les demandes d'asile soient examinées individuellement sur le fond, conformément à des procédures équitables et efficaces de détermination du statut de réfugié;

12.2. à être attentifs à leur situation critique et à chercher des moyens d'accueillir les Roms citoyens d'un Etat membre de l'Union européenne dont la demande d'asile a été rejetée dans un autre Etat membre de l'Union;

12.3. à se conformer pleinement à leurs obligations au titre de la législation internationale des droits de l'homme, y compris la Convention européenne des droits de l'homme, en prévenant les agressions des Roms et en mettant un terme à l'impunité de fait de leurs auteurs au moyen d'enquêtes efficaces et rapides sur tous les crimes commis à leur encontre. Il s'agit notamment d'examiner les éventuelles motivations racistes des infractions, de déférer en justice leurs auteurs et de les punir s'ils sont jugés coupables;

12.4. à améliorer la sûreté et la sécurité des Roms et faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éradiquer le racisme et la xénophobie en œuvrant activement et avec persistance, au plan tant national que local, afin de renforcer la compréhension et le dialogue entre Roms et non-Roms dans la société. A cet effet, les Etats membres devraient utiliser, *inter alia*, la boîte à outils de la campagne Dosta! du Conseil de l'Europe «Dosta!/Assez! Dépassons les préjugés, allons à la rencontre des Roms»;

12.5. à veiller, dans les limites du droit à la liberté d'expression inscrit à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, à ce que les médias s'abstiennent de propager des discours de haine ou de diaboliser les migrants et demandeurs d'asile roms.

13. L'Assemblée demande à tous les responsables politiques des Etats membres de condamner fermement et publiquement toutes les formes de racisme et de stigmatisation des Roms.

14. L'Assemblée appelle l'Union européenne à réexaminer ses règles relatives aux demandeurs d'asile citoyens d'un Etat membre de l'Union qui déposent leurs demandes dans un autre Etat membre et à veiller à ce que la législation et la pratique dans ses Etats membres prévoient la possibilité de réfuter la présomption de sûreté de leur pays d'origine, y compris en cas de fuite au sein de l'Union, afin de garantir que les demandeurs d'asile roms et autres en provenance d'Etats membres de l'Union ne se trouvent pas dans une impasse.

15. Rappelant sa [Résolution 1923 \(2010\)](#) sur la situation au Kosovo et le rôle du Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle par ailleurs les Etats membres:

15.1. à réexaminer leurs politiques de retour à l'égard des demandeurs d'asile roms du Kosovo dont les demandes ont été rejetées et envisager à de leur offrir des possibilités d'intégration, y compris de naturalisation, en tenant compte de leurs liens avec leur pays d'accueil et de la durée de leur déplacement;

15.2. à apporter une réponse attentive à la question du retour des Roms au Kosovo afin de s'assurer que leurs droits fondamentaux sont pleinement garantis, que le retour est organisé de manière durable et que les éléments propres à chaque cas, y compris les liens établis avec le pays d'accueil, sont examinés.

16. Si et lorsque des Roms sont renvoyés au Kosovo, l'Assemblée invite instamment les autorités des Etats membres et les organisations impliquées à prendre toutes les mesures appropriées pour garantir:
 - 16.1. que toutes les personnes concernées ont effectivement la possibilité de voir leurs besoins de protection internationale évalués avant leur retour;
 - 16.2. que les retours seront effectués de manière méthodique, progressive et digne, et en coopération avec les autorités concernées;
 - 16.3. que les retours sont coordonnés de façon à éviter les problèmes liés à la capacité d'accueil et d'intégration, et que les autorités du Kosovo sont dûment prévenues du retour de rapatriés vulnérables;
 - 16.4. que si des Roms sont renvoyés au Kosovo aux termes d'accords de réadmission, ils doivent l'être dans la transparence et dans le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et de droit des réfugiés;
 - 16.5. que les Vingt directives du Conseil de l'Europe sur le retour forcé sont respectées.
17. L'Assemblée appelle les autorités du Kosovo et les parties prenantes internationales à intensifier leurs efforts pour intégrer pleinement les Roms qui sont renvoyés au Kosovo et garantir le respect et la protection de leurs droits fondamentaux ainsi que leur accès à la justice.
18. L'Assemblée invite le Commissaire aux droits de l'homme à continuer de suivre la situation en ce qui concerne la violence raciste dont sont victimes les Roms dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que les problèmes liés au retour des Roms au Kosovo et la compatibilité de ces retours avec les normes du Conseil de l'Europe qui s'appliquent.
19. L'Assemblée invite la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance:
 - 19.1. à donner la priorité, dans le cadre de ses travaux pays par pays, au problème de la violence raciste, qui incite les Roms à partir à l'étranger pour demander asile;
 - 19.2. à formuler des recommandations aux Etats membres sur la façon de lutter contre l'antitsiganisme.

B. Projet de recommandation⁵

1. Se référant à sa Résolution ... (2010) sur les demandeurs d'asile roms en Europe, l'Assemblée parlementaire appelle l'attention sur la situation inquiétante des Roms dans certains Etats membres, où ils sont les cibles de violences racistes, facteur propre à contraindre beaucoup d'entre eux à fuir leur pays d'origine et à rechercher une protection à l'étranger.
2. L'Assemblée reconnaît qu'une responsabilité en matière de droits de l'homme et du bien-être des Roms repose sur les Etats d'origine mais considère que les règles restrictives appliquées aux personnes originaires d'un Etat membre de l'Union européenne qui demandent asile dans un autre Etat membre de l'Union doivent être réévaluées de manière à garantir aux demandeurs d'asile la possibilité de réfuter la présomption de sûreté de leur pays d'origine, même en cas de fuite au sein de l'Union.
3. Par ailleurs, au vu des recommandations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe selon lesquelles il n'est actuellement pas souhaitable de renvoyer les Roms au Kosovo⁶, l'Assemblée estime qu'il convient en outre de réexaminer ces politiques de retour, qui concernent des milliers de personnes, et de suspendre les retours prévus jusqu'à ce que la preuve soit faite de leur sûreté et de leur viabilité.
4. Il est également important d'examiner la situation générale des Roms, confrontés à la pauvreté, l'exclusion, la discrimination et, dans certains cas, la persécution.
5. L'Assemblée se félicite par conséquent de l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'organiser une réunion de haut niveau réunissant non seulement les Etats membres du Conseil de l'Europe mais également l'Union européenne et offrant l'opportunité d'assurer une plus grande utilisation des fonds de l'Union européenne pour l'intégration des Roms tant dans les Etats membres que dans les Etats non membres de l'Union européenne.
6. C'est pourquoi l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
 - 6.1. de charger le Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage d'examiner les mesures nécessaires à la création de solutions durables pour les Roms du Kosovo qui vivent depuis de nombreuses années dans des Etats membres;
 - 6.2. d'inviter le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE no 157) à examiner, dans le cadre de ses activités de suivi et à la lumière de la convention-cadre, les conséquences juridiques et factuelles de mesures se rapportant au retour des Roms au Kosovo;
 - 6.3. de charger le Comité directeur sur les moyens de communication de masse d'évaluer la situation des médias dans les Etats membres, s'agissant de la propagation de discours de haine, d'idées racistes et de préjugés à l'encontre des Roms, y compris les migrants et demandeurs d'asile roms, et de proposer au besoin des actions à entreprendre.

5. . Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 21 septembre 2010.

6. . Toute référence au Kosovo dans ce texte, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

C. Exposé des motifs, par M. Pupovac, rapporteur

1. Introduction

1. Imaginez que vous échappiez de peu à l'incendie de votre maison déclenché par des skinheads et que, après avoir appelé la police, celle-ci refuse de vous venir en aide. Imaginez que vous n'ayez jamais vraiment eu la chance d'être scolarisé. Ou que l'un de vos parents ait besoin de toute urgence de soins médicaux, et qu'à l'appel d'une ambulance vous vous entendiez dire qu'elle ne dessert pas votre zone d'habitation. Imaginez encore qu'après avoir repris vos esprits à la suite d'un accouchement vous découvriez que les médecins vous ont fait subir une stérilisation sans votre consentement préalable. Si vous faites partie des 10 à 12 millions de Roms vivant aujourd'hui en Europe, ce genre de situation ne relève pas de l'imagination⁷. Vous avez en effet toutes les chances d'être confronté à l'une ou l'autre de ces formes de mauvais traitement, ainsi qu'à bon nombre d'autres violations des droits de l'homme.

2. Depuis plusieurs années, l'ampleur et la gravité des violations des droits de l'homme dont sont victimes les Roms n'ont fait qu'augmenter. Cette violence, à l'origine de plusieurs morts et de nombreux blessés, est la manifestation de sentiments racistes – y compris ceux véhiculés par des néonazis – exacerbés dans les pays en question. De nombreux Roms ont de ce fait été contraints de quitter leur pays et de demander asile ailleurs. Plusieurs centaines de Roms, notamment de la République tchèque, se sont vu accorder le statut de réfugié au Canada dans les années 2008 et 2009.

3. Certains Roms choisissent de déposer une demande d'asile dans un autre Etat membre de l'Union européenne, relativement proche de leur pays d'origine et dans lequel ils devraient pouvoir espérer obtenir protection. Or la législation de l'Union européenne dispose que tous les pays de l'Union sont considérés comme «des pays d'origine sûrs» en matière d'asile, et que la protection complémentaire pour des motifs humanitaires n'est prévue que pour les personnes non citoyennes d'un Etat membre de l'Union et pour les apatrides. A titre d'exemple, les demandes d'asile déposées en France par des Roms hongrois en 2009 ont, pour cette raison, été rejetées.

4. Dans certains Etats membres, et notamment en France et en Italie, l'été 2010 a été marqué par de nombreuses déclarations de responsables de haut rang présentant collectivement les Roms migrants comme des criminels. Dans une déclaration à ce sujet, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a dénoncé le fait que les Roms migrants ont été «caractérisés comme seuls responsables d'abus de la réglementation européenne en matière de liberté de circulation»⁸. Dans un communiqué en date du 20 août 2010, le Président de l'Assemblée parlementaire, Mevlüt Çavuşoğlu, a également réagi aux événements qui se sont produits récemment dans plusieurs pays européens, et notamment aux évacuations de camps roms en France et aux expulsions de Roms de France et d'Allemagne, constatant qu'ils «ne sont assurément pas de nature à améliorer la situation de cette minorité vulnérable. Bien au contraire, ces pratiques risquent fort d'attiser les sentiments racistes et xénophobes en Europe».

5. Il est effrayant qu'une violence raciste aussi systématique puisse exister dans des Etats membres du Conseil de l'Europe au point de contraindre ses citoyens à chercher protection dans d'autres pays. Les Parties signataires de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sont soumises à l'obligation de protéger toute personne relevant de leur juridiction. Par ailleurs, il est très fâcheux que les règles de l'Union européenne soient telles que les individus concernés n'aient le choix qu'entre trois options aussi négatives les unes que les autres: chercher asile en dehors de l'Union européenne (solution qui peut être très coûteuse et qui requiert des documents de voyage), vivre en tant que migrants clandestins dans le pays d'asile une fois leur demande rejetée (sans bénéficier de l'accès au logement, aux soins de santé et à l'éducation), ou rester dans leur pays d'origine où ils sont victimes de persécution. Le rapporteur estime que l'Union européenne devrait réexaminer ses règles afin d'éviter qu'une telle situation ne se perpétue et que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient faire tout leur possible pour prévenir les actes racistes et

7. Les termes «Roms» et «Gens du voyage» utilisés dans le présent rapport suivent la définition de l'annexe à la Recommandation Rec(2008)5 du Comité des Ministres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe: «L'expression "Roms et Gens du voyage" utilisée dans le présent texte se réfère également aux Roms, aux Sintis, aux Kalé et aux Gens du voyage, et englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient "Tsiganes".» Dans le présent rapport, le terme «Roms» englobe les Roms et les Gens du voyage au sens qui leur est donné dans la définition ci-dessus.

8. Déclaration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur la situation des Roms migrants en France, 24 août 2010.

violents et, s'ils persistent, se conformer à l'Etat de droit pour traduire en justice les auteurs. Il convient une fois pour toutes de mettre un terme à l'impunité en cas de crimes et de violations des droits de l'homme, qui souvent pousse les gens à fuir.

6. Plusieurs milliers d'anciens demandeurs d'asile roms sont confrontés au retour au Kosovo depuis les pays d'Europe occidentale, après avoir vécu entre six et onze ans dans les pays qui les renvoient. Or, rien qu'en Allemagne, quelque 10 000 Roms sont en attente de pouvoir rentrer au Kosovo. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), dans ses Principes directeurs en matière d'éligibilité de novembre 2009, estime que les Roms demeurent confrontés à un risque particulier de persécution ou d'atteintes graves au Kosovo, dont des actes de discrimination cumulée.

7. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déconseillé le retour des Roms au Kosovo, compte tenu des risques pour leur sécurité personnelle, des difficultés de réintégration et de la viabilité du retour, fortement compromise. En dépit de ces préoccupations, les pays d'Europe occidentale continuent d'organiser des retours forcés de Roms vers le Kosovo. Dans les pays voisins du Kosovo, de nombreux Roms se retrouvent dans un «entre-deux»: retourner au Kosovo ou rester, sachant que dans ce dernier cas il leur est difficile d'accéder aux droits sociaux. Partageant les inquiétudes du HCR et du Commissaire aux droits de l'homme, le rapporteur estime que les Etats membres du Conseil de l'Europe ne devraient pas poursuivre dans la voie des retours mais trouver pour les Roms des solutions durables dans le respect de leurs droits et de leur dignité.

8. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée a récemment approuvé un rapport intitulé «La situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe» (Doc. 12174, rapporteur: M. József Berényi, République slovaque, PPE/DC). Ce rapport passe explicitement sous silence la question du droit à la liberté de circulation et d'asile des Roms, afin qu'elle soit traitée de manière plus approfondie dans le présent rapport. Dans l'élaboration de celui-ci, le rapporteur a bénéficié de l'aide très précieuse du HCR, du Forum européen des Roms et Gens du voyage, de l'ONG Romano Chachipe, de la Division des Roms et Gens du voyage du Conseil de l'Europe et du coordonnateur du Conseil de l'Europe pour les activités concernant les Roms. Il les remercie chaleureusement pour leurs précieuses contributions. Le rapporteur a mené deux missions d'information, l'une en Allemagne et l'autre au Kosovo. Il sait gré aux autorités et aux organisations avec lesquelles il s'est entretenu au cours de ces visites et qui lui ont apporté des informations cruciales.

2. Les demandeurs d'asile roms en Europe

9. Le 2 août 2009, des hommes non identifiés ont pénétré par effraction dans une maison située aux abords du campement rom du village de Kisléta, dans le nord-est de la Hongrie, et ont ouvert le feu sur les habitants présents, dont une femme de 45 ans et sa fille de 13 ans. La mère est morte sur le coup tandis que la jeune fille a été grièvement blessée. Outre la cruauté de cet acte, il convient de noter que le 2 août est la journée commémorative des victimes de *Samudaripe(n)* («meurtre de tous» en romani) – le génocide des Roms perpétré durant la seconde guerre mondiale, où près d'un million de Roms ont été délibérément tués.

10. Depuis leur arrivée d'Inde en Europe au XVe siècle, les Roms ont toujours été exposés à la violence. Ils sont aujourd'hui à nouveau la cible de discrimination et d'un regain de violence à connotation raciste. Les préoccupations exprimées dans le présent rapport découlent de l'ampleur actuelle des actes de racisme et de violence à l'égard des Roms qui les a contraints à fuir et à chercher asile dans d'autres pays, dont certains sont des Etats membres de l'Union européenne. En 2008 et 2009, le Centre européen des droits des Roms a recensé⁹ des agressions contre des Roms en Hongrie, en République tchèque et en République slovaque, qui ont déjà coûté la vie à neuf personnes et ont gravement blessé des dizaines d'autres. Nombre de ces agressions ont été dirigées contre des familles et des enfants, et perpétrées à la bombe incendiaire, à l'arme à feu, au couteau ou à mains nues. Il va sans dire que les cas signalés par le Centre européen des droits des Roms sont uniquement ceux dont il a eu connaissance et qu'il pourrait en exister d'autres.

11. Selon la liste non exhaustive établie par le Centre européen des droits des Roms, il y a eu, entre janvier 2008 et juin 2009, en République tchèque, trois attaques incendiaires contre des Roms, plusieurs marches organisées par des extrémistes de droite contre des campements de Roms et plusieurs passages à tabac. Au moins trois Roms ont subi des blessures engageant le pronostic vital¹⁰. Ces actes de violence, dont

9. . Centre européen des droits des Roms, «Attacks against Roma in the Czech Republic January 2008-June 2009», mai 2010. La liste fournit la date, le lieu et des informations détaillées sur chacune de ces attaques.

10. . Ibid. Voir également Doc. 12174, rapport de l'Assemblée sur la situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe, p. 7-8.

une attaque aux cocktails Molotov qui a nécessité l'hospitalisation d'une toute petite fille, auraient été consécutifs à une résurgence de l'idéologie d'extrême droite en République tchèque, où des manifestants néonazis prennent pour cibles des communautés roms. Le 17 novembre 2008, par exemple, des sympathisants d'extrême droite armés de pierres et de cocktails Molotov ont assailli une communauté rom de la ville tchèque de Litvinov et seule une intervention de la police a pu les empêcher de livrer leur attaque. Au printemps 2010, on a dénombré plusieurs nouveaux cas d'attaques aux cocktails Molotov contre des maisons habitées par des Roms¹¹.

12. En 2008, 792 personnes de République tchèque (vraisemblablement des Roms) ont déposé une demande d'asile au Canada. Au premier semestre 2009, le nombre de demandes d'asile déposées par des Roms tchèques a dépassé 1 000. Plusieurs demandeurs d'asile sont parvenus, au titre de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (la Convention de Genève de 1951), à faire valoir qu'ils avaient fait l'objet de persécutions en République tchèque. Les décisions de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont été largement appuyées par des recherches approfondies sur le pays d'origine et sur des conclusions remises par des représentants de cette commission après leur visite en République tchèque. Environ 40 % des demandeurs d'asile de 2008 se sont vu accorder le statut de réfugié au Canada¹².

13. Selon la liste établie par le Centre européen des droits des Roms à propos de la Hongrie, entre janvier 2008 et avril 2010, 46 agressions ont été commises contre des Roms et/ou leurs biens dans ce pays. Ces agressions ont fait 9 morts, dont 2 mineurs, et ont blessé des dizaines de personnes, les blessures engageant pour 10 d'entre elles le pronostic vital. Dans au moins 11 cas, des cocktails Molotov ont été utilisés et, dans 2 cas, des grenades à main. Dans au moins 11 cas, des coups de feu ont été tirés et, dans au moins 9 cas, des biens de Roms ont été vandalisés¹³.

14. Au printemps 2009, une trentaine de familles roms de Hongrie sont arrivées à Strasbourg, en France, où elles ont demandé l'asile. Elles se sont vu refuser le statut de réfugié ainsi qu'une protection complémentaire, au motif principalement qu'elles étaient ressortissantes d'un autre Etat membre de l'Union européenne. En 2008, 302 Hongrois, présumés Roms, ont demandé l'asile au Canada, et 791 durant le premier semestre de l'année 2009.

15. Dans ces pays, les agressions ont été commises sur fond de climat de plus en plus raciste, dans lequel les groupes extrémistes et ouvertement racistes proféraient des discours de haine et organisaient des manifestations anti-Roms dans les villages mêmes où plusieurs Roms avaient été agressés ou massacrés. Cette violence totalement aveugle était néanmoins destinée à faire des victimes roms. Cela montre bien la connotation purement raciste de ce phénomène, sans aucun lien avec un quelconque conflit ou querelle opposant les auteurs des actes et les victimes. Il convient cependant de ne pas oublier que, selon des sources non officielles, quelque 1 400 Roms du Kosovo ont fait une demande d'asile en Hongrie en 2008 et 2009.

16. Dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe aussi, les Roms ont été victimes de violence meurtrière¹⁴. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme dans plusieurs affaires relatives à des meurtres racistes de Roms commis par des policiers, à l'impunité de leurs auteurs (Bulgarie)¹⁵, à l'absence d'enquêtes et de réparations appropriées à la suite des pogroms perpétrés par la population locale et tacitement acceptés par les autorités municipales (Roumanie)¹⁶, à l'absence d'enquêtes dans des cas de violence à motivation raciste contre des Roms (Grèce et Croatie)¹⁷.

11. . Voir le magazine tchèque en ligne Romea.cz du 30 avril 2010, «Molotov cocktail attack on a home in Slovácko district».

12. . Exposé de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, «Czech Republic: Fact-finding mission report on the situation and treatment of Roma and Potential for internal relocation», juillet 2009.

13. . Centre européen des droits des Roms, «Attacks against Roma in Hungary January 2008-April 2010», mai 2010. La liste fournit la date, le lieu et des informations détaillées sur chacune des 46 attaques.

14. . La liste des pays qui suit n'est pas exhaustive et le lecteur est invité à consulter les paragraphes 10 à 32 du rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur la situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe (Doc. 12174).

15. . Nachova et autres c. Bulgarie, Requêtes nos 43577/98 et 43579/98, arrêt du 6 juillet 2005 [Grande Chambre].

16. . Moldovan et autres c. Roumanie, arrêt du 12 juillet 2005, Requêtes nos 41138/98 et 64320/01.

17. . Bekos et Koutropoulos c. Grèce, arrêt du 13 décembre 2005, Requête no 15250/02, et Šečić c. Croatie, arrêt du 31 mai 2007, Requête no 40116/02.

17. Les menaces et les violences à l'encontre des Roms sont plus répandues dans les régions d'Europe centrale et orientale, mais la situation laisse également à désirer en Europe occidentale. En juin 2009, plus de 100 Roms de Roumanie installés au Royaume-Uni ont été forcés de quitter leur campement à la suite d'agressions racistes¹⁸. Autre exemple évocateur, celui du maire d'une ville de France qui a commandité l'incendie de caravanes roms abandonnées, avec le soutien de plusieurs habitants¹⁹.

18. Le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme²⁰ fournit plusieurs exemples d'agressions violentes visant des Roms en Italie (paragraphe 22-25), tout comme l'a fait le Commissaire aux droits de l'homme à l'issue de ses visites dans ce pays en 2008 et 2009²¹. Citons notamment l'attaque à la bombe incendiaire de plusieurs campements roms qui ont été totalement détruits, ainsi que les agressions à l'encontre de membres de cette communauté²². L'Italie a jusqu'ici été un pays d'immigration pour les Roms mais, si les autorités ne parviennent pas à mettre un terme à la violence décrite, les Roms présents dans le pays seront probablement incités à partir chercher protection ailleurs.

19. Plusieurs projets positifs sont menés en Italie en faveur des Roms, notamment par des ONG et la communauté religieuse. Il n'y a cependant aucune raison de ne pas montrer du doigt les problèmes qui se posent actuellement dans le pays, les actions positives n'étant malheureusement pas en mesure de compenser les faits négatifs. La réaction des pouvoirs publics aux attaques violentes, notamment des incendies, contre des Roms dans le quartier de Ponticelli à Naples, décrite par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, en est un bon exemple au niveau local²³.

20. Si les Roms d'Europe occidentale n'ont pas, pour la plupart, été exposés au même degré de violence que celui susmentionné, ils n'en demeurent pas moins victimes de préjugés, de xénophobie, de discrimination et d'exclusion. Non seulement cette situation est intrinsèquement néfaste et une violation des droits de l'homme des personnes concernées, mais l'histoire a montré qu'il en fallait peu pour que ce type de sentiments et de situations se traduise rapidement par des actes de violence de plus en plus répandus.

21. A la suite de la recrudescence du sentiment anti-Roms et des incidents violents qui se sont produits dans plusieurs pays européens, le rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme a déclaré en novembre 2008 que de telles actions étaient «révélatrices de graves problèmes de racisme et de discrimination, profondément enracinés au cœur de l'Europe moderne, qui devaient être traités de la manière la plus vigoureuse possible et dans le respect de l'Etat de droit»²⁴. L'ECRI affirmait quant à elle en 2008, s'agissant de l'Italie: «(...) des Roms et des immigrés ont été victimes d'attaques racistes violentes, et des communautés entières ont été tenues responsables pour des actes criminels commis, ou supposés l'avoir été, par des personnes appartenant à ces communautés. Dans ce contexte, l'ECRI regrette particulièrement les discours racistes et xénophobes persistants de la part de certains responsables politiques italiens, même aux niveaux les plus élevés, et dans les médias. Elle s'inquiète également de ce que les autorités italiennes, dans cette situation difficile, sont en train de prendre des mesures dont la conformité avec les normes nationales et internationales des droits de l'homme est discutable.»²⁵

22. Le rapporteur souscrit résolument à ces opinions et exhorte de ce fait les Etats membres du Conseil de l'Europe dans lesquels les Roms sont la cible de violence à faire immédiatement tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre un terme à la violence et traduire les responsables en justice.

23. Il est parfois avancé dans le débat public que les Roms qui demandent l'asile cherchent en réalité à fuir des conditions socio-économiques difficiles plutôt que la persécution. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne met en évidence deux facteurs d'incitation qui influent sur la migration des Roms: la pauvreté et le racisme²⁶. Les Roms continuent aujourd'hui de souffrir dans tous les domaines. Leur

18. . Rapport de l'Assemblée sur la situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe (Doc. 12174), p. 7-8.

19. . Migrations Société, no 105-106, 2006.

20. . Voir Doc. 12174.

21. . Rapport de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à l'issue de sa visite en Italie du 13 au 15 janvier 2009, publié en avril 2009. Voir également Henry Scicluna, «The life and death of Roma and Sinti in Italy: a modern tragedy», in Roma Rights, no 2, 2008.

22. . Open Society Institute, «Security a la Italiana: fingerprinting, extreme violence and harassment of Roma in Italy», juillet 2008.

23. . Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Incident report. Violent attacks against Roma in the Ponticelli district of Naples, Italy, 2008.

24. . Communiqué de presse des Nations Unies, 20 novembre 2008, «UN experts call for European action to stop violence against Roma».

25. . Déclaration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur les événements récents affectant des Roms et des immigrés en Italie, adoptée le 20 juin 2008 lors de la 46e réunion plénière de l'ECRI.

espérance de vie est inférieure de douze ans à la moyenne générale. Leurs campements s'apparentent fréquemment à des taudis indignes, dépourvus de tout accès au chauffage, à l'eau courante ou au ramassage des ordures. Leurs habitants n'ont souvent pas accès à l'enseignement, à l'emploi, au logement et aux soins de santé. Ils subissent différentes formes de discrimination ouverte. Le Comité européen des Droits sociaux a, à plusieurs reprises, conclu au non-respect par certains pays de leurs obligations au titre de la Charte sociale européenne (révisée) (STE no 163) en matière, notamment, du droit aux soins de santé ou au logement²⁷. En réalité, dans de nombreuses régions d'Europe aujourd'hui, les Roms sont confrontés, du point de vue de leur condition sociale et de leur exposition à la discrimination, à une situation d'apartheid de fait. Cette situation est inacceptable.

24. Il est parfaitement compréhensible que des gens vivant dans de telles conditions quittent leur pays à la recherche d'une vie meilleure. Cela n'enlève toutefois rien au fait que des Roms fuient par ailleurs la violence raciste et le risque de nouvelles flambées de violence. Le rapporteur tient à souligner que le constat fait par les agents canadiens qui se sont rendus en République tchèque était tel qu'ils étaient disposés à accorder le statut de réfugié aux Roms de ce pays.

25. Le rapporteur invite instamment les Etats membres du Conseil de l'Europe à prendre sur-le-champ des mesures en vue d'améliorer les possibilités offertes aux Roms dans la société, d'éradiquer toute forme de discrimination et de racisme, et de promouvoir la compréhension mutuelle entre les Roms et les non-Roms. Sans cela, nous ne parviendrons pas à surmonter les problèmes qui poussent les Roms à fuir. L'exclusion sociale, la discrimination et le manque de connaissances sur les Roms au sein de la population au sens large font partie intégrante du problème d'ensemble qui a malheureusement dégénéré ces dernières années en actes de violence physique et en assassinats purs et simples. Il est de ce fait urgent pour l'Europe de traiter cette question au risque de perdre de sa crédibilité en termes de droits de l'homme. Pour ce faire, les différents acteurs pourraient s'inspirer la campagne Dosta! du Conseil de l'Europe et des «Principes de base communs pour l'inclusion des Roms» élaborés en avril 2009 à la première réunion de la Plate-forme européenne intégrée pour l'inclusion des Roms. La campagne Dosta! propose une «boîte à outils» pour apprendre à lutter contre les préjugés à l'égard des Roms. Les principes de base communs consistent en un ensemble d'orientations générales définies à partir des meilleures pratiques observées dans les pays européens.

26. Le leadership dont font preuve les autorités et les hommes politiques des pays concernés est un autre point important. Si le message transmis par le gouvernement dans d'autres sphères est que les Roms constituent un problème, les extrémistes peuvent avoir le sentiment d'être appuyés dans leurs actes. Par conséquent, le rapporteur est d'avis que les dirigeants politiques doivent fermement et ouvertement condamner toutes les formes de racisme et de stigmatisation des Roms.

27. Dans certains pays, les médias servent de plate-forme aux extrémistes et leur permettent de relayer des informations erronées et stéréotypées qui ne font que renforcer la xénophobie et inciter à la violence. Si la liberté d'expression est d'une importance cruciale dans une société démocratique, les médias ont une obligation éthique et professionnelle s'agissant de la présentation d'informations susceptibles d'offenser, voire de mettre physiquement en danger, comme c'est le cas des discours de haine.

28. Les médias, qu'ils soient publics ou privés, ne doivent pas être autorisés à diffuser des discours de haine directement ou indirectement, en présentant de manière inappropriée des événements tels que des manifestations ou des discours comprenant des propos haineux proférés par de tierces parties. Si des commentaires racistes ou xénophobes sont d'une manière ou d'une autre relayés, ils doivent être contrebalancés par les journalistes responsables²⁸. En d'autres termes, les néonazis et autres groupuscules d'extrême droite devraient se voir refuser toute publicité au travers des médias de manière à réduire au maximum la propagation de discours de haine. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que «la tolérance et le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste. Il en résulte qu'en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse) ou y incitent, si l'on veille à ce que les "formalités", "conditions", "restrictions" ou "sanctions" imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi»²⁹. Pour lutter contre les discours de haine, il serait souhaitable que les Etats membres suivent la Recommandation no R (97) 20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le «discours de haine».

26. . Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States, p. 17.

27. . Voir, par exemple, les décisions du Comité européen des Droits sociaux: no 15/2003, «Centre européen des droits des Roms c. Grèce», et no 46/2007, «Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie».

28. . Voir l'affaire Jersild c. Danemark, Requête no 15890/89, arrêt du 23 septembre 1994.

29. Les pays de destination en Europe occidentale ne sont pas non plus exempts de toute responsabilité. Les Gouvernements français et britannique, par exemple, ont tenté, avec plus ou moins de succès, de faire pression sur la Roumanie et la République tchèque afin d'empêcher les Roms de quitter ces deux pays pour rejoindre la France et le Royaume-Uni. Dans les pays d'origine, cette attitude conduit à une perception générale: «Les Roms portent atteinte à la réputation de notre pays à l'étranger.»³⁰ Dans les pays de destination, l'arrivée de plusieurs centaines de Roms d'un autre pays peut faire la une dans les médias pendant des jours³¹.

30. Le rapporteur estime que le Comité des Ministres devrait se pencher sur la situation des médias dans les Etats membres en ce qui concerne la diffusion des discours de haine et l'expression d'idées racistes et de préjugés contre les Roms ainsi que la diabolisation des migrants et des demandeurs d'asile roms, et proposer les actions qui s'imposent en tant que de besoin. Il est fondamental que les victimes de discours de haine dans les médias disposent de voies de recours judiciaires efficaces. L'ECRI pourrait également poursuivre son action en la matière.

3. Le statut de réfugié et le droit de circuler au sein de l'Union européenne

3.1. Législation de l'Union européenne

31. Traditionnellement (ou historiquement), les nombreux demandeurs d'asile qui déposent leurs demandes au sein de l'Union européenne viennent de pays non membres de l'Union. La question majeure que nous allons aborder dans cette section a trait aux personnes issues de pays de l'Union européenne qui se voient contraintes de demander l'asile dans un autre pays de l'Union.

32. «Le Protocole no 29 annexé au Traité instituant la Communauté européenne – Protocole (no 29) sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (1997)» définit les procédures spécifiques à appliquer lors du traitement de toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne. Aux termes du protocole, les Etats membres sont considérés comme constituant des «pays d'origine sûrs» les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile³². En conséquence, toute demande de statut de réfugié présentée par un ressortissant d'un Etat membre sera déclarée non recevable pour instruction par un autre Etat membre sauf circonstances très exceptionnelles. De plus, en application de ces dispositions réglementaires, des demandeurs d'asile roms venus de Hongrie ont été déboutés de leur demande d'asile en France et des Roms, à qui le Royaume-Uni avait accordé le statut de réfugié, se sont vu retirer ce statut, et donc la protection à laquelle il donnait droit, une fois leurs pays d'origine devenus membres de l'Union européenne.

33. Il ressort du seul article du protocole annexé au Traité instituant la Communauté européenne sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres, applicable depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qu'il peut être fait exception à cette règle dans quatre cas précis:

- i. «si l'Etat membre dont le demandeur est ressortissant, invoquant l'article 15 de la convention de Rome sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prend (...) des mesures dérogeant (...) à ses obligations au titre de cette convention». Les Etats ont très rarement invoqué l'article 15 de la CEDH aux fins de déroger à la Convention, et en aucun cas dans une situation susceptible de concerner celle de demandeurs d'asile roms.
- ii. «si la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne a été déclenchée et jusqu'à ce que le Conseil prenne une décision à ce sujet». La procédure à laquelle il est fait référence à l'article 7.1 du Traité sur l'Union européenne a trait à la suspension des droits d'un Etat membre. Il est tout aussi peu probable que cette procédure soit initiée de manière à permettre aux Roms de ce pays d'en tirer profit lorsqu'ils déposent une demande d'asile.

29. . Erbakan c. Turquie, Requête no 59405/00, arrêt du 6 juillet 2006. Voir également A. Weber, Manuel sur le discours de haine, Martinus Nijhoff, 2007.

30. . Recent Migration of Roma in Europe, une étude par C. Cahn et E. Guild menée pour le compte du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales («Cahn/Guild»), p. 34.

31. . Cahn/Guild, p. 28. Voir aussi K. Waringo, Who is afraid of migrating Roma, EUMAP, 2004.

32. . «Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée) – D. Protocoles annexés au Traité instituant la Communauté européenne – Protocole (no 29) sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (1997).»

- iii. «si le Conseil, statuant sur la base de l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne, a constaté, à l'égard de l'Etat membre dont le demandeur est ressortissant, l'existence d'une violation grave et persistante par cet Etat membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1» du traité, c'est-à-dire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- iv. «si un Etat membre devait en décider ainsi unilatéralement en ce qui concerne la demande d'un ressortissant d'un autre Etat membre; dans ce cas, le Conseil est immédiatement informé; la demande est traitée sur la base de la présomption qu'elle est manifestement non fondée sans que, quel que soit le cas, le pouvoir de décision de l'Etat membre ne soit affecté d'aucune manière.»

34. Les conditions énoncées aux alinéas iii et iv n'ont à ce jour jamais été remplies. Dans la pratique, il est de ce fait extrêmement improbable qu'une quelconque de ces conditions soit satisfaite dans l'intérêt des demandeurs d'asile roms.

35. La protection subsidiaire (ou complémentaire) peut être accordée lorsqu'un demandeur d'asile ne satisfait pas aux exigences requises pour accéder au statut de réfugié, mais qu'il est dans l'incapacité de rentrer dans son pays d'origine. Selon la Directive 2004/83 de l'Union européenne «concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts», seul un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride peut prétendre à la protection subsidiaire dans les Etats membres de l'Union européenne. Par conséquent, les Roms apatrides ou ressortissants d'un Etat non membre de l'Union peuvent obtenir ce statut. Tous les autres ne relèvent pas du champ d'application de la directive et ne peuvent de ce fait pas bénéficier de la protection complémentaire.

36. Comme les ressortissants de l'Union européenne ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié ni bénéficier de la protection subsidiaire, ils peuvent invoquer en dernier recours la Directive 2004/38 «relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres»³³. En vertu de l'article 6 de la directive, «les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité». Pour une durée de plus de trois mois, les ressortissants de l'Union européenne doivent satisfaire aux critères énoncés à l'article 7.1 de la Directive 2004/38, en l'occurrence être un travailleur salarié ou non salarié dans l'Etat membre d'accueil ou disposer dans le cas contraire des ressources suffisantes.

37. Les demandeurs d'asile roms qui cherchent à entrer dans un autre pays de l'Union européenne pour échapper à la persécution sont rarement en mesure de répondre à l'un de ces critères. Le phénomène d'exclusion que subissent les citoyens roms de l'Union européenne dans leur société d'accueil crée des obstacles insurmontables à l'exercice d'un travail officiel et à la possibilité de faire la preuve de «ressources suffisantes», ce qui fait barrage à leur enregistrement et, partant, à l'accès aux droits civils, politiques, sociaux et économiques fondamentaux³⁴.

38. Il ne leur reste en fin de compte que trois choix possibles: chercher et obtenir asile ailleurs que dans l'Union européenne, vivre en tant que migrants clandestins ou rester dans leur pays d'origine et continuer à subir des persécutions. La première possibilité devrait être vue comme un échec de l'Union européenne à apporter sa protection. La deuxième possibilité s'accompagne d'exclusion et de difficultés extrêmes à accéder aux droits sociaux et à l'emploi, à l'assurance-maladie ou à des documents d'identité ou de voyage valides. La dernière de ces trois possibilités ne devrait jamais se présenter à quiconque cherche asile.

39. Le rapporteur invite instamment l'Union européenne à réexaminer ses règles relatives aux demandeurs d'asile de pays membres de l'Union afin d'éviter que les Roms persécutés soient contraints de faire un choix entre les trois solutions susmentionnées. Si, pour la grande majorité des citoyens de l'Union, leur pays d'origine peut être considéré comme sûr, il n'y a aucune raison d'abandonner ceux pour lesquels ce n'est pas le cas. Il est crucial que le demandeur d'asile ait la possibilité véritable de réfuter la présomption de pays d'origine sûr.

33. . Voir de plus amples informations à ce propos dans Cahn/Guild, p. 28.

34. . Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States, p. 7.

3.2. Convention européenne des droits de l'homme

40. Les Etats membres de l'Union européenne sont également Etats membres du Conseil de l'Europe et sont de ce fait parties à la Convention européenne des droits de l'homme. Ils ne sont pas autorisés à contourner la CEDH et la jurisprudence de la Cour en se référant à la législation de l'Union. En principe, si un Rom d'un Etat membre de l'Union européenne cherche asile dans un autre Etat membre de l'Union européenne, il ne devrait pas être expulsé s'il existe un risque que les droits qui lui sont conférés au titre de l'article 3 de la CEDH («Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants») soient violés en cas de retour dans son pays.

41. Nonobstant, la pratique de la Cour a suivi le principe de subsidiarité; elle a en l'occurrence souvent déclaré irrecevable la demande présentée par un individu sur le point d'être renvoyé d'un Etat membre du Conseil de l'Europe vers un autre, même si le requérant invoque un risque de persécution ou de mauvais traitement une fois rentré. La Cour a estimé dans ce cas que le requérant doit déposer une requête contre l'Etat dans lequel le risque persiste, habituellement son pays d'origine, plutôt que contre l'Etat qui le renvoie. Cela revient en fait, dans la pratique, à obéir à l'ordre d'expulsion vers son pays d'origine et à y attendre les résultats des poursuites engagées contre ce pays.

42. L'article 4 du Protocole no 4 (STE no 46) à la Convention interdit les expulsions collectives d'étrangers. Dans l'affaire *Čonka c. Belgique*, la Cour a jugé que les autorités belges avaient violé cette disposition en expulsant collectivement plusieurs familles de Roms résidant en Belgique, au vu notamment de certaines déclarations des autorités belges concernant la présence de Roms en Belgique et de projets visant à les expulser collectivement. Le fait que chaque personne concernée avait reçu des notifications d'expulsion individuelles n'a pas modifié l'avis de la Cour étant donné que la situation personnelle des requérants n'avait pas été prise en compte de façon séparée³⁵. Le rapporteur déplore que les Etats membres du Conseil de l'Europe n'aient pas tous signé et ratifié le Protocole no 4 et demande instamment aux Etats membres ne l'ayant pas encore signé et ratifié de le faire³⁶.

4. Les Roms confrontés au retour au Kosovo

4.1. Contexte

4.1.1. Statistiques

43. Les réfugiés et demandeurs d'asile roms sont confrontés en Europe à une situation problématique qui perdure. A la suite du conflit de 1999 au Kosovo et à la flambée de violence en mars 2004, près de 120 000 des 150 000 Roms du Kosovo ont dû quitter le pays et chercher protection dans d'autres Etats. La plupart d'entre eux se sont rendus en Serbie proprement dite et dans les pays voisins, mais beaucoup ont également fui en Europe occidentale. Alors que l'Allemagne et d'autres pays ont en général refusé d'accorder l'asile aux Roms du Kosovo, d'autres, à l'instar de la France, du Royaume-Uni, de l'Autriche ou de la Hongrie, ont reconnu à certains le statut de réfugiés. On estime que 100 000 Roms du Kosovo, y compris les enfants nés en exil, vivent toujours à l'étranger³⁷.

44. Entre 45 000 et 50 000 Roms kosovars vivent en Serbie dont près de 23 000 sont enregistrés comme personnes déplacées. Environ 10 000 Roms du Kosovo résident en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». D'après les estimations, les pays d'Europe occidentale accueillent à l'heure actuelle plus de 40 000 Roms, qui sont «tolérés» et ne bénéficient que de droits de résidence ou sociaux limités. En Allemagne, 35 000 sont enregistrés au titre de demandeurs d'asile déboutés. Un nombre indéterminé de Roms vivent en tant que migrants clandestins dans toute l'Europe occidentale³⁸.

45. Dans l'ensemble, de janvier 2000 à octobre 2007, seuls 6 899 Roms étaient rentrés au Kosovo. La plupart d'entre eux en sont cependant repartis. A l'échelle de l'Europe, entre 2003 et 2009, près de 26 000 personnes, toutes ethnies confondues, ont été renvoyées de force au Kosovo. En 2009, 2 407 de ces retours forcés ont eu lieu, dont 89 concernaient des Roms, 168 des Ashkhalis et 9 des Egyptiens³⁹. La majorité d'entre eux venaient d'Allemagne, de Suède, d'Autriche et de Suisse.

35. . *Čonka c. Belgique*, Requête no 51564/99, arrêt du 5 mai 2002.

36. . Au 5 mai 2010, quatre Etats membres n'avaient pas encore ratifié le Protocole no 4 à la CEDH.

37. . «Stratégie pour l'intégration des communautés rom, ashkali et égyptienne en République du Kosovo, 2009-2015», p. 46.

38. . Ibid.

39. . Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «Point de vue», 22 février 2010.

46. Les statistiques publiées par le Gouvernement allemand en août 2009 ont montré que 55 320 Kosovars résidaient en Allemagne à cette date; 24 367 d'entre eux étaient arrivés dans le pays avant 1998 et 7 470 au cours des années 1998 et 1999. Entre 1999 et le 31 août 2009, 92 240 retours volontaires ont été enregistrés d'Allemagne vers le Kosovo.

47. Sur ces personnes originaires du Kosovo et sur le point d'être renvoyées d'Allemagne au 31 août 2009, 9 842 étaient roms, 1 755 ashkhalis et 173 égyptiennes. Entre 1999 et le 31 août 2009, 21 852 retours forcés vers le Kosovo ont été exécutés. Selon le ministère de l'Intérieur d'Allemagne, 29 Roms, 148 Ashkhalis et 43 Egyptiens ont été renvoyés de force de l'Allemagne vers le Kosovo en 2008. En 2009, ils étaient respectivement aux nombres de 76, 77 et 13 et, en 2010, à la date du 31 mai, aux nombres de 66, 24 et 2.

48. D'après le HCR, 2 529 Roms et 4 883 Ashkhalis et Egyptiens sont rentrés volontairement au Kosovo entre janvier 2000 et novembre 2007; 600 personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne sont rentrées de leur plein gré et de manière spontanée au Kosovo entre octobre 2007 et novembre 2008 et ont bénéficié de l'assistance du HCR, que ce soit sous la forme d'une aide à la réfection des habitations, d'une aide alimentaire ou autre; 259 membres des communautés minoritaires sont rentrés volontairement au Kosovo entre janvier et février 2010, dont 30 Roms et 89 Ashkhalis et Egyptiens.

49. En septembre 2009, le Kosovo figurait toujours en cinquième place des pays d'origine des demandeurs d'asile, toutes ethnies confondues, dans l'Union européenne (l'Irak occupant la première). En 2008 et 2009, 30 % et 41 % respectivement des personnes originaires du Kosovo ayant demandé asile en Allemagne étaient des Roms. Au cours du premier semestre 2009, 8,2 % des demandeurs d'asile du Kosovo se sont vu accorder une certaine forme de protection internationale, mais on ne sait pas précisément combien d'entre eux étaient roms. En 2008, une seule personne a obtenu une protection, au motif qu'elle était gravement malade.

4.1.2. Accords de réadmission⁴⁰

50. Au cours des années ayant précédé la déclaration d'indépendance du Kosovo, plusieurs pays accueillant des personnes d'origine kosovare ont signé des accords de réadmission avec les autorités de l'ex-Yougoslavie et avec la MINUK s'agissant du Kosovo. Après la déclaration d'indépendance, l'Albanie, la Belgique, l'Allemagne, la Suisse et la Turquie ont signé des accords de réadmission avec le Kosovo. Selon les autorités kosovares, des négociations sont en cours ou prévues avec plusieurs autres pays, dont l'Autriche, le Danemark et la France.

51. Un accord de réadmission est un outil dont l'objet est d'organiser, de formaliser et de faciliter le retour de ressortissants nationaux ou d'un pays tiers entre les deux pays (alors qu'en réalité les retours s'effectuent essentiellement dans une seule direction). Les accords de réadmission ne stipulent pas qui doit être renvoyé ou si certains individus doivent l'être ou non, mais définissent les conditions dans lesquelles le pays de réadmission doit accepter de reprendre la personne concernée, même par exemple en l'absence de documents prouvant sa nationalité.

52. Les accords de réadmission sont souvent précédés de longues négociations en raison des coûts et des difficultés que peuvent engendrer pour un pays un nombre accru de retours, notamment eu égard aux ressortissants de pays tiers. Le Kosovo, cependant, a fait preuve d'une volonté farouche de signer des accords de réadmission et a même approché des pays tels que la Suède dans ce but. L'une des raisons est que l'accord de réadmission peut être un moyen de parvenir à la libéralisation du régime des visas. On peut penser également que le Kosovo a hâte de conclure des accords internationaux afin de donner corps à son indépendance déclarée. S'agissant des Etats membres de l'Union européenne, c'est la Commission qui en principe se charge de négocier les accords de réadmission. Tous les Etats membres de l'Union européenne n'ayant pas reconnu le Kosovo, des accords négociés bilatéralement ont été conclus en lieu et place.

53. La décision de renvoyer de force une personne n'est pas liée à l'existence d'un accord de réadmission mais, si elle est prise, un accord de réadmission en facilitera l'exécution.

40. . Pour plus d'informations sur les accords de réadmission et le retour des Roms, voir le rapport de l'Assemblée sur les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants clandestins (rapporteur: Tineke Strik, Pays-Bas, SOC) (Doc. 12168).

4.2. La situation en matière de sécurité pour les Roms au Kosovo

54. En 2006, le HCR recommandait de ne pas renvoyer les Roms au Kosovo⁴¹. La raison principale en était que la population majoritaire continue de nourrir des sentiments hostiles à l'égard des Roms qui, en général, parlent serbe et sont parfois accusés d'avoir collaboré avec les forces serbes durant le conflit. Les Ashkhalis et les Egyptiens seraient moins menacés, car habituellement ils parlent albanais et non serbe⁴².

55. En novembre 2009, le HCR a publié un ensemble de Principes directeurs en matière d'éligibilité pour évaluer le besoin de protection internationale pour les Kosovars. Bien qu'il n'y ait pas eu à déplorer d'incidents violents à l'égard des minorités aussi graves que ceux qui s'étaient produits en mars 2004, où près de 4 000 Serbes et Roms ont été chassés, le HCR estimait que la situation générale des minorités, dont les Roms, ne s'est pas améliorée depuis la publication de ses conclusions en 2006⁴³. Le respect des droits des minorités demeure la question relative aux droits de l'homme la plus épineuse au Kosovo.

56. Le 4 juin 2010, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE no 157) du Conseil de l'Europe a publié un avis sur le Kosovo. Le comité consultatif a exprimé ses préoccupations au sujet d'insuffisances relatives à la mise en œuvre de la législation et des politiques, et également dans le domaine de l'éducation et des relations interethniques. Le comité estime qu'il existe de graves insuffisances en matière d'accès à la justice et aux voies de recours internes pour les personnes appartenant aux communautés minoritaires, qu'il convient de traiter en priorité⁴⁴.

57. Le Commissaire aux droits de l'homme a déclaré que les infractions commises à l'encontre des Roms ne sont pas suffisamment signalées⁴⁵. Selon des sources non publiées, les crimes ou «incidents» interethniques n'ont pas significativement diminué depuis la déclaration d'indépendance du Kosovo.

58. Il a notamment été rapporté que des Albanais Kosovars avaient agressé et blessé plusieurs Roms Kosovars. Selon les ONG Chachipe et Human Rights Watch, une vague d'agressions dirigées contre des Roms par des Albanais de souche a eu lieu à Gnjilane (Gjilan) durant la dernière semaine de juillet 2009. Quatre Roms au moins, dont un chef de communauté, ont été physiquement agressés et blessés au cours de divers incidents. Les victimes ont signalé les faits à la police, qui a ouvert des enquêtes mais sans résultat⁴⁶. Lorsque le rapporteur s'est rendu dans les quartiers roms de Gnjilane (Gjilan) au cours de sa mission d'information au Kosovo, il a constaté la destruction totale de plusieurs habitations.

59. Le fait que les autorités ne soient pas en mesure d'offrir une protection adéquate et que les enquêtes ne donnent pas de résultats commandent en soi la prise en compte de la situation sécuritaire dans les demandes d'asile et les retours envisagés. L'incapacité à pouvoir se réclamer de la protection contre les persécutions commises par des acteurs non étatiques lors du retour dans son pays est l'un des éléments de la définition du réfugié formulée à l'article 1.A de la Convention de Genève de 1951.

60. Le HCR ne s'oppose plus à l'exécution des décisions de retour déjà prononcées à l'égard de Roms du Kosovo, à condition qu'elles soient fondées sur une procédure de détermination du statut de réfugié équitable et efficiente, prenant en compte la situation de chaque demandeur d'asile. Il a toutefois clairement affirmé que ce groupe reste exposé à un risque particulier de persécution ou d'atteintes graves au Kosovo, y compris d'actes discriminatoires cumulés⁴⁷. Une fuite à l'intérieur du pays n'est pas une option appropriée pour les Roms, qui, à l'instar de la population minoritaire serbe, sont contraints à vivre dans des enclaves.

61. De plus, les persécutions ne se limitent pas à des atteintes physiques. Des mesures discriminatoires, sans gravité en elles-mêmes, peuvent s'apparenter à de la persécution en raison de leur caractère cumulatif. Il en sera ainsi en cas de restrictions aux droits de l'homme, notamment lorsqu'elles auront des

41. . Position du HCR sur la «Nécessité confirmée d'une protection internationale pour les Kosovars» («Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo»), juin 2006.

42. . «Principes directeurs du HCR en matière d'éligibilité pour évaluer le besoin de protection internationale pour les Kosovars», décembre 2009.

43. . Amnesty International, «Amnesty International zur Situation der Roma im Kosovo und zu den Abschiebungen von Roma in den Kosovo», Berlin, 6 mai 2010.

44. . Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, deuxième avis sur le Kosovo, adopté le 5 novembre 2009.

45. . Rapport du Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, sur sa mission spéciale au Kosovo (23-27 mars 2009), paragraphe 130.

46. . «Kosovo: Investigate Attacks on Roma», Human Rights Watch, 7 septembre 2009. Voir également Chachipe, «Whose responsibility? Reporting on ethnically motivated crime against Roma in Kosovo – A case study», août 2009.

47. . «Principes directeurs du HCR en matière d'éligibilité pour évaluer le besoin de protection internationale pour les Kosovars», décembre 2009, p. 17.

conséquences gravement préjudiciables pour la personne affectée, par exemple de sérieuses restrictions du droit de gagner sa vie ou d'avoir accès à l'éducation ou à la justice. La question de savoir si ces mesures discriminatoires par elles-mêmes équivalent à des persécutions ne peut être tranchée qu'à la lumière de toutes les circonstances de la situation⁴⁸. Pour les Etats membres de l'Union européenne, l'article 91 de la Directive «Qualification» de l'Union européenne stipule que les formes cumulées de discrimination peuvent donner lieu à une demande d'asile pour des motifs fondés.

62. Il est difficile pour le rapporteur de juger si la situation en termes de sécurité pour les Roms permet d'envisager leur retour. Une chose est toutefois certaine: les retours précipités de groupes importants de personnes peuvent engendrer des troubles sociaux, susceptibles de déboucher sur de la violence. Le 6 avril 2010, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré devant le Conseil de sécurité que la poursuite des rapatriements forcés à partir de pays d'accueil peut nuire à la capacité des autorités du Kosovo d'encourager des retours viables, et risque d'exacerber les tensions actuelles⁴⁹. L'expérience montre que les Roms seront dans ce cas les premières victimes. Une telle situation retarderait ou compromettrait certainement aussi la transition actuellement en cours au Kosovo. Il est de l'intérêt de tous les pays, y compris du Kosovo, de faire preuve de la plus grande prudence dans leurs politiques de retour, à l'égard notamment des Roms.

4.3. La situation sociale des Roms au Kosovo après le retour⁵⁰

63. En plus de la discrimination générale à laquelle sont confrontés les Roms au Kosovo, et dont l'ampleur est contestée comme partout ailleurs, plusieurs problèmes à caractère social doivent être résolus pour assurer la durabilité des retours.

64. *Documents d'identité.* Amnesty International déclare que plus d'un tiers des Roms du Kosovo n'ont pas de documents d'identité. Après leur retour, les rapatriés devront se faire enregistrer auprès de la municipalité où ils auront décidé de s'installer afin d'avoir accès à l'aide et aux services sociaux. Les rapatriés roms ont cependant fait montre de réticence à s'enregistrer, en raison notamment du montant excessif des frais. Cette situation ne fera qu'exacerber le problème de la réintégration durable des réfugiés.

65. *Problèmes liés à la propriété et au logement.* Les Roms rencontreront des difficultés à trouver un logement à leur retour au Kosovo. Les habitations ont été récupérées par des occupants secondaires et les Roms ne seront pas en position de mener à terme les longues procédures de restitution. Dans bien des cas, avant de fuir à l'étranger, les Roms disposaient de droits de propriété informels ou de fait, qu'ils ne pourront que très difficilement faire valoir. Indépendamment des questions de propriété, il sera problématique pour les Roms de trouver un logement convenable, ou simplement un logement, en raison de la discrimination et de la difficulté à se loger sur un plan général⁵¹.

66. *Chômage.* Les chiffres actuels du chômage au Kosovo varient grandement, ainsi que l'interprétation qui en est faite, mais il semble toutefois que le taux de chômage soit d'au moins 50 %. Si d'autres parties de la population éprouvent des difficultés à trouver un emploi, ce n'en sera que plus difficile pour les Roms compte tenu de la discrimination à leur égard et de leur manque d'éducation. Selon Amnesty International, 90 à 100 % des Roms du Kosovo sont aujourd'hui au chômage; 37 % d'entre eux vivent dans un dénuement extrême (avec moins de 1 dollar des Etat-Unis par jour). Le conflit et l'exode ont détruit les communautés roms d'avant-guerre et il sera difficile pour les rapatriés de compter sur les réseaux sociaux.

67. *Soins de santé.* Le système kosovar de soins de santé est limité, et les Serbes et les Roms sont contraints de passer par des systèmes parallèles.

68. *Education.* 50 % des Roms sur le point d'être renvoyés d'Allemagne vers le Kosovo ont moins de 18 ans. Il n'existe pas de programme scolaire officiel en romani ou en serbe, et les Serbes et les Roms du Kosovo fréquentent des écoles parallèles, ce qui suppose des déplacements vers d'autres régions du Kosovo

48. . HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugiés, janvier 1992.

49. . Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) (S/2010/169) du 6 avril 2010, paragraphe 26.

50. . Cabinet du Premier ministre du Kosovo, «Stratégie pour l'intégration des communautés rom, ashkali et égyptienne en République du Kosovo, 2009-2015», p. 16, et Amnesty International, «Amnesty International zur Situation der Roma im Kosovo und zu den Abschiebungen von Roma in den Kosovo», Berlin, 6 mai 2010.

51. . Pour plus d'informations sur les problèmes de restitution au Kosovo, voir la Résolution 1708 (2010) de l'Assemblée sur la résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

que celles de leur lieu de résidence. Il est dit que beaucoup d'enfants de rapatriés ne parlent ni le serbe ni le romani, mais uniquement la langue du pays d'où ils sont renvoyés; 16 % des Roms du Kosovo sont analphabètes et seuls 1,4 % d'entre eux ont fréquenté l'enseignement secondaire⁵².

69. Après une visite au Kosovo en mars 2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un rapport qui conclut que le Kosovo ne possède pas les infrastructures nécessaires à une réintégration durable des personnes renvoyées et encore moins des Roms⁵³. Après une nouvelle visite en février 2010, le commissaire a estimé que, sur le territoire du Kosovo même, il restait encore environ 20 000 personnes déplacées qui, depuis 1999, n'ont pas pu se réinstaller là où elles vivaient auparavant. Il est tout simplement impossible à ce jour d'offrir des conditions de vie humaines à davantage de rapatriés. Le commissaire s'est dit particulièrement préoccupé de constater que des Roms renvoyés de force ont fini dans les camps contaminés par le plomb au nord de Mitrovica, où ils vivent dans un état de santé très altéré.

4.4. Deux approches pour le retour des Roms au Kosovo

70. Dans ce contexte, deux solutions sont possibles pour les Roms destinés à être rapatriés au Kosovo. Soit 1. leur régularisation et leur intégration dans leur pays d'accueil, soit 2. leur rapatriement au Kosovo assorti d'une véritable assistance.

71. Le rapporteur recommande aux Etats membres d'accorder la priorité à la première de ces deux options. Si les Roms sont renvoyés au Kosovo, le rapporteur invite instamment les pays de renvoi, le Kosovo et la communauté internationale à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour trouver des solutions durables pour les rapatriés roms.

72. La Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» à eux seuls abritent près de 10 000 Roms du Kosovo, et la Serbie près de 50 000 Roms du Kosovo. On peut supposer que ces pays rencontrent davantage de difficultés pour absorber et intégrer les Roms du Kosovo que les pays d'Europe occidentale. Néanmoins, le rapporteur invite les gouvernements de ces quatre pays à ne pas renvoyer les Roms au Kosovo tant que des solutions véritablement durables n'auront pas été trouvées⁵⁴.

73. Ces pays devraient également accélérer le processus – avec le partage indispensable de la responsabilité économique par la communauté internationale – de mise en œuvre des programmes et des plans d'action nationaux visant à mieux intégrer les communautés roms, y compris les Roms du Kosovo. Ils devraient allouer des ressources budgétaires à l'instauration des cadres institutionnels et des mécanismes adéquats indispensables pour régler le problème des Roms du Kosovo, et renforcer les capacités administratives et institutionnelles aux plans national et local⁵⁵. On peut se féliciter des conférences organisées par ces pays afin de trouver des solutions durables pour les Roms concernés (par exemple à Belgrade en 2009 et à Skopje en 2010), mais l'absence des structures dirigeantes du Kosovo à ces réunions nuit quelque peu à leur utilité.

4.4.1. Régularisation dans le pays d'accueil

74. La situation en matière de sécurité et les problèmes sociaux auxquels sont confrontés les Roms et la société kosovare dans son ensemble laissent à penser que les pays d'accueil devraient chercher un moyen de régulariser et d'intégrer les Roms sur le point d'être renvoyés. Les pays de renvoi devraient garder à l'esprit le fait qu'actuellement 75 % de l'ensemble des rapatriés quittent à nouveau le Kosovo quasi immédiatement après leur retour⁵⁶. Les retours forcés génèrent non seulement de grandes souffrances humaines (compte tenu, entre autres, des moyens inhumains quelquefois mis en œuvre), mais sont également un gaspillage de ressources économiques. S'agissant de l'Allemagne, le Commissaire aux droits de l'homme a appelé le Gouvernement allemand, dans une lettre ouverte adressée à sa chancière, à suspendre tous les retours de Roms au Kosovo⁵⁷.

52. . Cabinet du Premier ministre du Kosovo, «Stratégie pour l'intégration des communautés rom, ashkali et égyptienne en République du Kosovo, 2009-2015», p. 9.

53. . «Point de vue» du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 22 février 2010.

54. . Voir le courrier adressé par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe aux autorités de Bosnie-Herzégovine en date du 18 juin 2007.

55. . Avis actualisé du MG-S-ROM sur le retour des Roms au Kosovo et en Europe du Sud-Est, juillet 2009.

56. . «Point de vue» du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 22 février 2010.

57. . Lettre adressée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la chancière de la République fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, 25 novembre 2009.

75. Il est vrai, par exemple, que l'Allemagne a décidé de limiter à 2 500 le nombre de demandes annuelles de réadmission au Kosovo dans les prochaines années. Toutefois, le faible taux de retours des dernières années (voir le paragraphe 47) montre que l'Allemagne et éventuellement d'autres pays de renvoi ont des difficultés à mener à bien leurs politiques de retour. Cela signifie que les Roms du Kosovo sur le point d'être renvoyés auront séjourné en Allemagne ou dans d'autres pays pendant dix ou quinze ans, voire plus, sans aucun statut légal. Ce scénario est très insatisfaisant et le rapporteur réitère sa préférence pour l'option de régularisation.

76. La majorité des Roms du Kosovo qui résident actuellement en Allemagne ne bénéficient officiellement d'aucune protection, se voient ainsi contraints de partir et peuvent faire l'objet de retours forcés. Cependant, pour plusieurs d'entre eux, les autorités ont suspendu temporairement les mesures d'expulsion et décidé de «tolérer» leur présence sur le territoire. Un permis de tolérance n'équivaut cependant pas à un séjour légal. Par ailleurs, les personnes qui en sont titulaires sont confrontées à un certain nombre de restrictions en matière d'emploi, de regroupement familial, de liberté de circulation, et perçoivent habituellement un montant réduit de prestations sociales.

77. Si l'Allemagne, pays accueillant le contingent le plus important de Roms du Kosovo, optait pour la régularisation et l'intégration, elle dispose déjà des moyens juridiques de le faire. Lorsque le risque de persécution n'est pas jugé suffisamment élevé pour constituer un motif d'asile, il est possible de fonder le statut de réfugié sur diverses formes cumulées de discrimination ou d'accorder aux personnes concernées la protection complémentaire pour des motifs humanitaires.

78. L'Allemagne a également mis en place une réglementation relative aux séjours de longue durée qui offre à certains étrangers résidant dans le pays sans bénéficier d'un statut légal réglementé la possibilité de légaliser leur séjour sous certaines conditions. Il est cependant souvent difficile pour bon nombre des Roms du Kosovo de satisfaire à ces conditions⁵⁸. Les experts des questions relatives aux migrations et aux réfugiés ont salué la réglementation mais continuent de recommander la recherche d'une solution plus globale pour traiter le problème. Outre les clauses humanitaires et des critères d'exclusion moins restrictifs, les dates butoirs d'entrée en Allemagne spécifiées dans la réglementation devraient être abolies.

4.4.2. Un véritable rapatriement assisté

79. Lorsque la politique de retour des Roms au Kosovo est appliquée, le rapporteur exhorte les autorités des Etats membres et les organisations impliquées à suivre les recommandations du Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage du Conseil de l'Europe (MG-S-ROM)⁵⁹ et à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les retours soient menés sans heurt, progressivement et dans la dignité, en coopération avec les autorités pertinentes. Les Etats de renvoi et le Kosovo devraient appliquer les 20 lignes directrices sur les retours forcés du Conseil de l'Europe.

80. Si la situation sécuritaire permet le retour des Roms au Kosovo, les Etats de renvoi doivent garantir un rapatriement véritablement assisté, aussi bien dans les cas de retours volontaires que de retours forcés. Une assistance se révèle nécessaire pour veiller au respect des droits de l'homme des personnes concernées, à la durabilité des retours et pour s'assurer que le Kosovo sera en mesure d'absorber tous les rapatriés sans risque de générer des tensions ethniques ou sociales. Avec l'aide des pays de renvoi et de la communauté internationale dans son ensemble, le Kosovo doit prendre des mesures concrètes pour permettre leur intégration.

81. Le HCR a fait savoir au rapporteur que certains retours sont menés dans le contexte d'une zone grise: les «retours volontaires encouragés», laissant supposer que les intéressés sont fortement incités par les autorités des pays d'envoi à accepter le retour volontaire. Le rapporteur invite instamment les Etats membres à s'assurer que les retours sont réellement «volontaires».

58. . Voir le ministère fédéral de l'Intérieur, «Migration and Integration – Residence law and policy on migration and integration Germany».

59. . Avis mis à jour du MG-S-ROM sur le retour des Roms au Kosovo et en Europe du Sud-Est (MG-S-ROM (2009)3); avis du MG-S-ROM sur la Recommandation 1708 (2005) de l'Assemblée parlementaire sur la situation actuelle au Kosovo (MG-S-ROM (2005)14); avis du MG-S-ROM sur la [Recommandation 1633 \(2003\)](#) de l'Assemblée sur les retours forcés de Roms originaires de l'ex-République fédérale de Yougoslavie, y compris du Kosovo, en Serbie-Monténégro, en provenance d'Etats membres du Conseil de l'Europe, voir [Doc. 10258](#). Voir également le rapport de mission joint de l'OSCE/BIDDH/Conseil de l'Europe sur la situation des Roms au Kosovo (1999) (www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/Source/documents/mgsrom/missionkosovo99_en.pdf).

82. Il convient au préalable de traiter convenablement un certain nombre de problèmes si l'on veut garantir le succès de l'opération, en l'occurrence des retours sûrs et durables. La société demeure fragile et les autorités manquent encore des ressources suffisantes. Par ailleurs, d'autres groupes que les Roms sont confrontés à une situation problématique au Kosovo. Les Roms eux-mêmes ne sont pas suffisamment organisés pour être en mesure de gérer collectivement leurs intérêts communs.

83. Le Gouvernement du Kosovo a avalisé respectivement en octobre 2007 et avril 2008 la Stratégie pour la réintégration des personnes rapatriées et son plan d'action. D'après le Commissaire aux droits de l'homme et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le plan n'est pas mis en œuvre⁶⁰. Les acteurs responsables au niveau municipal ne sont pas au fait de leurs responsabilités et aucun budget n'a même pour l'heure été alloué à la stratégie. L'impression que le rapporteur s'est forgée après sa visite au Kosovo corrobore malheureusement cette conclusion. L'équipe sur le terrain de l'OSCE a indiqué au rapporteur que seules quatre municipalités du Kosovo ont engagé le processus d'élaboration de leur stratégie de retour pour 2010, 19 l'ayant adoptée en 2009.

84. Selon des sources non officielles, les pays à l'origine du rapatriement ne communiquent pas le profil des personnes sur le point d'être renvoyées. Il est de ce fait difficile pour le Kosovo d'organiser leur réintégration. Les pays de renvoi ne coordonnent pas mutuellement les retours, d'où les contraintes qui pèsent sur les capacités de réintégration du pays d'accueil. A titre d'exemple, le Kosovo ne dispose d'aucune information sur la vulnérabilité sociale de la personne concernée, ni sur ses éventuels problèmes de santé, ses besoins en termes d'éducation ou professionnels, ni même sur son origine ethnique. Certaines ONG apportent leur aide aux personnes une fois qu'elles sont de retour.

85. L'OSCE a notamment adressé les recommandations suivantes aux autorités du Kosovo aux fins de permettre les retours assistés⁶¹. Le rapporteur soutient et réitère ces recommandations:

- allouer le financement gouvernemental nécessaire pour garantir la mise en œuvre de la stratégie et de son plan d'action;
- coopérer étroitement avec les pays d'accueil et les ONG internationales en vue de coordonner l'assistance technique et financière, et de faciliter le développement de programmes de réintégration structurés et dotés de financement, ainsi que le développement des capacités des autorités locales;
- fournir le soutien financier, administratif et politique adéquat aux bureaux communautaires locaux pour leur permettre d'exercer leurs fonctions;
- veiller à informer les ministères en charge de la santé, de l'éducation, de l'emploi, des soins et du logement, ainsi que les autorités locales, du processus de retour.

86. La plupart des pays sont dotés de programmes d'assistance au retour volontaire pour les Roms qui rentrent au Kosovo. Le programme allemand propose à une famille rom de deux enfants la gratuité des frais de voyage ainsi qu'une allocation d'au moins 2 850 euros, soit l'équivalent du revenu annuel brut moyen au Kosovo. Par ailleurs, le Gouvernement fédéral et les Länder du Bade-Wurtemberg, de Basse-Saxe et de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, où résident la majorité des Roms du Kosovo, ont démarré le projet de retour «URA2», qui gère un centre d'accueil à Pristina offrant assistance et soutien aux personnes ayant décidé de rentrer de leur plein gré. Dans le cadre de ce programme, les personnes nouvellement rentrées bénéficient de conseils ainsi que d'un large éventail de mesures de soutien d'ordre pratique et financier, telles qu'une aide à la recherche d'un emploi ou d'un logement, des aides au logement et des subventions salariales ainsi qu'une aide à la création d'entreprise⁶².

87. Selon le Gouvernement allemand, URA2 a permis d'assister chaque personne de retour dans sa recherche d'un logement adéquat. Toutefois, d'après Amnesty International, le programme URA2 s'adresse uniquement à des cas isolés et n'offre pas de solutions durables⁶³. Les informations communiquées oralement par le HCR sur les contrôles aux aéroports laissent entrevoir que les Roms soumis à un retour forcé ne bénéficient d'aucun suivi après leur arrivée à l'aéroport de Pristina. La plupart d'entre eux quittent

60. . Mission de l'OSCE au Kosovo, «Mise en œuvre de la stratégie pour la réintégration des personnes rapatriées dans les municipalités du Kosovo», p. 1.

61. . Ibid., p. 12.

62. . Ministère fédéral de l'Intérieur, «Council of Europe, MG-S-ROM, Migration and related issues, Information on sub-item 2: Return of Roma to Kosovo and South Eastern Europe».

63. . Voir Amnesty International, «Amnesty International zur Situation der Roma im Kosovo und zu den Abschiebungen von Roma in den Kosovo», Berlin 6 mai 2010, p. 4.

immédiatement le pays pour la Serbie, ou la Hongrie, ou cherchent à retourner dans le pays de renvoi. URA2 s'adresse uniquement aux personnes parties de Basse-Saxe, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, de Bavière ou du Bade-Wurtemberg.

88. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) fournit une assistance aux personnes rapatriées au Kosovo et met en œuvre des projets en vue de renforcer l'indépendance et la survie sociale des communautés roms dans le pays. L'organisation a attiré l'attention du rapporteur sur un programme relatif aux retours volontaires mené avec succès et financé par la Suisse et le Liechtenstein: le programme «EAS». Sur l'ensemble des bénéficiaires, 86 % résident toujours au Kosovo et 94 % d'entre eux occupent un emploi ou exercent en qualité d'indépendants plusieurs années encore après leur retour. Le rapporteur recommande aux Etats de renvoi et au Kosovo d'examiner les possibilités d'application de ce programme aux Roms du Kosovo⁶⁴.

5. Conclusions et propositions

89. Les Roms sont, en Europe, victimes de discrimination, de violence et d'autres atteintes aux droits de l'homme susceptibles dans certains cas de s'apparenter à de la persécution au sens de la Convention de Genève de 1951. Il est de ce fait naturel de s'interroger sur les raisons pour lesquelles ces Roms choisissent de fuir au Canada ou de chercher à obtenir en France le statut de réfugié au lieu d'exercer tout simplement leur droit, en tant que citoyens de l'Union européenne, de résider dans un Etat membre de l'Union. La réponse à ces deux questions peut être liée au fait que le droit de circuler librement au sein de l'Union européenne est lui-même menacé, compte tenu des règles de l'Union européenne exigeant une certaine situation professionnelle et financière pour que la personne soit autorisée à séjourner dans un autre pays de l'Union durant plus de trois mois, autant de critères que les réfugiés roms sont rarement en mesure de pouvoir satisfaire.

90. Il est de ce fait important que, parallèlement à la nécessité urgente de mettre un terme à la violence à l'égard des Roms, la question des demandeurs d'asile et des réfugiés roms soit également analysée à la lumière du droit général de circuler au sein de l'Europe et des restrictions posées à ce droit. La vision idéaliste qui consiste à considérer tous les Etats membres de l'Union européenne comme des «pays d'origine sûrs» est très alléchante pour les Etats membres de l'Union. Actuellement pourtant, les faits montrent que cela reste une utopie pour certains, bien loin malheureusement de la réalité. Le rapporteur recommande par conséquent à l'Union européenne de se pencher sur ce point afin, dans la mesure du possible, de réviser ses règles.

91. Les dizaines de milliers de Roms qui ont fui le Kosovo après la guerre et la flambée de violence qui a suivi vivent désormais dans des pays d'Europe occidentale depuis plus d'une décennie. Leurs enfants sont nés et ont grandi en Allemagne, en Suisse, en France et dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Ils y ont été scolarisés et ne parlent souvent que la langue du pays d'accueil. Ils sont à présent sur le point d'être renvoyés au Kosovo où, selon le HCR, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et bien d'autres, les conditions sont telles que ces retours ne seront socialement pas viables. Ceux qui resteront au Kosovo après leur retour seront confrontés à de grandes difficultés de réintégration. On peut s'attendre à ce que beaucoup des rapatriés fassent tout leur possible pour quitter à nouveau immédiatement le Kosovo. Ce fut déjà le cas de 75 % des personnes renvoyées. Les Roms rapatriés au Kosovo devront encore craindre pour leur sécurité personnelle. Les pays d'accueil devraient par conséquent suspendre les retours et envisager comment régulariser leur situation ou trouver d'autres solutions humaines pour les personnes concernées.

92. Lorsque les retours sont mis en œuvre, ils doivent être accompagnés d'une assistance réelle aux personnes concernées et au Kosovo. Afin de garantir des retours durables, les Roms doivent se voir offrir les mêmes opportunités que les rapatriés d'autres ethnies, rentrés dans le pays après la guerre. Les Roms sont confrontés à un problème spécifique qui les désavantage encore par rapport aux autres personnes de retour: l'absence d'«Etat-parent» capable de défendre leurs intérêts. Pour remédier favorablement à la situation, une approche holistique, impliquant l'ensemble des pays de la région, apparaît nécessaire. Il sera également essentiel de définir une stratégie commune aux niveaux de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. La société civile devrait, par ailleurs, être invitée à jouer un rôle plus grand dans le processus de réintégration.

64. . OIM, «Overview of IOM Kosovo activities for Roma, Ashkali and Egyptian (RAE) ethnic minority communities» et «Assisted voluntary return and reintegration programmes».

93. Le point de vue parfois exprimé selon lequel les Roms et les autres groupes apparentés doivent être renvoyés au Kosovo pour préserver une certaine mixité ethnique est préoccupant. Si le pluralisme ethnique est en soi une bonne chose et qu'il convient de l'encourager en donnant aux Roms du Kosovo une possibilité réelle et durable de retour, il ne doit pas se réaliser au prix de la sécurité et des droits de l'homme des individus.

94. Il est de la plus haute importance que la question des demandeurs d'asile roms soit traitée de manière holistique et aborde aussi leur situation socio-économique ainsi que leur droit à l'insertion. Leur situation sociale précaire contraint de nombreux Roms à vivre en marge de la société, faisant d'eux les proies faciles de discours racistes. Le rapporteur rappelle que tous les droits humains – économiques, sociaux et culturels, ainsi que civils et politiques – sont d'importance égale, interconnectés et interdépendants. Par ailleurs, l'histoire montre avec une limpidité déconcertante qu'une situation généralisée de détresse sociale et de chômage favorise l'émergence d'actes de violence raciste. Les Etats membres doivent également en tenir compte lorsqu'ils abordent les causes profondes de la violence qui touche désormais les Roms dans certains pays, les poussant à fuir.

95. Dans certains pays, la situation des médias mérite un examen attentif dans la mesure où ils se sont révélés servir d'arène à certains porte-parole de la mouvance d'extrême droite, auteurs de discours de haine. En offrant à ces groupes ou individus l'occasion de propager et de conforter les préjugés à l'égard de la population rom, on ne fait que renforcer l'exclusion de cette dernière et les risques de violence ou d'augmentation du nombre de demandeurs d'asile. Ces préoccupations s'appliquent aux médias aussi bien des pays d'origine que des pays d'accueil qui souvent diabolisent les demandeurs d'asile et les migrants roms.

96. Le rapporteur félicite la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), la Direction générale de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe et en particulier sa Division des Roms et Gens du voyage, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Commissaire aux droits de l'homme et d'autres organes du Conseil de l'Europe pour le travail accompli en vue de promouvoir les droits de l'homme des Roms en Europe, y compris pour la prise en compte de leur situation lorsqu'ils sont obligés de fuir. Sans leur contribution, la situation serait probablement encore plus catastrophique qu'elle ne l'est aujourd'hui.

97. Le moment est venu toutefois d'intensifier les efforts. Depuis plusieurs années, l'Assemblée attire l'attention sur la situation des Roms sans que l'on enregistre de progrès notables. A la situation générale déplorable des Roms en Europe s'ajoute désormais celle des réfugiés et des demandeurs d'asile roms. Au lieu de s'améliorer, la situation des Roms en Europe s'est en fait détériorée au point de les contraindre une nouvelle fois à quitter leurs pays afin d'échapper à la discrimination et à la violence raciste persistantes. Plutôt que de trouver protection, ils sont restés pris dans une impasse et ont souvent été forcés de vivre en tant que migrants clandestins. Par conséquent, le rapporteur estime que le Comité des Ministres devrait accorder davantage de priorité à cette question, et notamment à l'allocation de ressources suffisantes afin de permettre au Conseil de l'Europe de poursuivre ses travaux combien importants et de traiter la question des réfugiés roms.