



Doc. 12392

06 octobre 2010

La montée récente en Europe du discours sécuritaire au niveau national: le cas des Roms

Avis de commission¹

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: M. John GREENWAY, Royaume-Uni

A. Conclusions de la commission

La commission des migrations, des réfugiés et de la population a pris note du rapport sur la montée récente en Europe du discours sécuritaire au niveau national: le cas des Roms, préparé par le rapporteur de la commission des questions politiques, Mme Brasseur (Luxembourg, ADLE), et approuve dans l'ensemble le projet de résolution proposé.

Alors qu'il est clair que la minorité rom est confrontée à de graves difficultés partout en Europe, la commission est d'avis que l'équation chère aux médias «roms = migrants/migrants irréguliers = criminels» est non seulement erronée mais surtout dangereuse. Essayer de régler la situation des Roms en Europe uniquement par le biais des politiques de gestion des migrations est une approche beaucoup trop réductrice. Par ailleurs, la commission rappelle aux Etats membres qu'ils sont tenus de respecter les principes des droits de l'homme et les conventions du Conseil de l'Europe lorsqu'ils procèdent à des expulsions de leur territoire.

B. Amendements proposés au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Après le paragraphe 11.2, ajouter:

«à s'abstenir d'attiser les tensions entre les communautés de Roms et de Gens du voyage établies et les migrants roms en situation irrégulière;».

Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 12.2, ajouter:

«En matière d'expulsion, appelle les Etats membres à respecter pleinement leurs obligations – y compris procédurales – au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence pertinente de la Cour, à ne pas procéder à des expulsions collectives déguisées et, conformément aux recommandations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à ne pas renvoyer de Roms au Kosovo jusqu'à ce que la preuve soit faite que ces retours peuvent être entrepris en tenant pleinement compte de la sécurité et des futures conditions de vie des intéressés;».

1. Renvoi en commission: décision du Bureau, Renvoi 3702 du 4 octobre 2010. Commission saisie du rapport: commission des questions politiques. Voir [Doc. 12386](#). Avis approuvé par la commission le 5 octobre 2010.



Amendement C (au projet de résolution)

Après le paragraphe 12.2, ajouter:

«Encourage les Etats membres à recourir plus largement au Fonds social européen pour l'intégration des Roms ainsi qu'aux prêts-projets octroyés par la Banque de développement du Conseil de l'Europe, lesquels ont d'ores et déjà contribué au financement de projets visant à favoriser l'intégration des Roms immigrés tant dans les Etats membres que dans d'autres pays ayant une importante population rom;».

Amendement D (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 12.4, ajouter ce qui suit:

« , et dans ce contexte, traiter la question de la circulation et des migrations des Roms en Europe, ainsi que les politiques et les pratiques concernant le retour des Roms.»

C. Exposé des motifs, par M. Greenway, rapporteur pour avis

1. Le rapporteur souhaite en premier lieu adresser ses félicitations à Mme Brasseur, rapporteur de la commission des questions politiques, qui a préparé un rapport fondé sur des éléments factuels solides.
2. Bien que les questions sur lesquelles la commission des migrations, des réfugiés et de la population émet cet avis puissent sembler nouvelles, l'Assemblée parlementaire, à de nombreuses reprises, s'est intéressée de manière approfondie aux problèmes associés aux migrants roms en Europe.
3. Le discours politique n'a donc rien de nouveau. D'ailleurs, depuis plusieurs années, les migrants roms sont souvent visés par les politiques et les discours sécuritaires en Europe. Ces discours résultent parfois en l'expulsion pure et simple de Roms installés dans des Etats membres (le plus souvent dans des Etats membres de l'Union européenne). C'est sur la question des expulsions et des retours (plus ou moins volontaires), pour laquelle notre commission est compétente, que se penchera cet avis. Le rapporteur se réfère également au rapport de M. Pupovac relatif aux demandeurs d'asile roms en Europe². Les conclusions de ce rapport, particulièrement pertinentes pour cet avis, ne seront pas reprises ici mais méritent d'être prises en compte.
4. Quelques statistiques permettront de se faire une idée du phénomène.
5. On rapporte que, au premier semestre 2010, 1 625 Roumains ont été expulsés depuis 18 pays européens vers la Roumanie. Durant cette période, 581 Roumains auraient été expulsés de France, 350 d'Italie, 260 de Belgique, 121 du Danemark, 72 du Royaume-Uni et 62 d'Allemagne³. Nous ne disposons pas de chiffres précis sur le nombre de Roms parmi ces personnes, mais il est fort probable qu'ils soient largement majoritaires. Plus précisément, selon le ministère français des Affaires étrangères et européennes, en ce qui concerne les départs de France, du 28 juillet au 27 août 2010, 881 Roumains (83 % de départs dits «volontaires») et 98 Bulgares (100 % de départs dits «volontaires») ont été concernés. Au total, depuis le début de l'année, 7 377 Roumains (85 % dits «volontaires») et 951 Bulgares (82 % dits «volontaires») ont été concernés⁴. Le rapport de la commission des questions politiques fait également état de cas d'expulsions de Roms au Danemark, en Italie et en Suède. Dans ces pays aussi, on observe qu'un discours sécuritaire, faisant l'amalgame entre les Roms migrants et les criminels, s'est accru ces derniers temps.
6. Notre commission a à cœur de rappeler régulièrement que les migrants ont des droits, qui doivent être garantis, mais qu'ils ont également des responsabilités qu'ils se doivent de remplir. Dans ce contexte, le rapporteur souhaite souligner qu'on ne peut nier que certains Roms se livrent à des activités criminelles, dans une proportion sans doute comparable à celle observée en général dans le reste de la population dans les milieux défavorisés. C'est un problème auquel les gouvernements doivent remédier en punissant les criminels. Pour autant, l'activité criminelle de certains membres d'une communauté ne saurait servir de prétexte pour jeter l'opprobre sur la communauté concernée dans son ensemble.

2. . Doc. 12393 de l'Assemblée.

3. . «Die Macht der Clans», Die Welt, 3 septembre 2010.

4. . Chiffres fournis en septembre 2010 par le ministère des Affaires étrangères et européennes: «La France, l'Europe et les Roms», argumentaire sur la politique de la France.

7. En ce qui concerne les développements récents en France⁵, le Gouvernement français a allégué que les expulsions étaient simplement une mesure d'ordre public visant à prévenir l'immigration illégale. A plusieurs reprises, des assurances ont été données selon lesquelles aucun groupe ethnique n'était visé en particulier.

8. Malgré ces assurances, une circulaire émanant du ministère de l'Intérieur français datée du 5 août 2010 indiquait: «Le Président de la République a fixé des objectifs précis, le 28 juillet dernier, pour l'évacuation des campements illicites: 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici à trois mois, en priorité ceux des Roms.» Cette déclaration est sans équivoque. Dès qu'elle a été rendue publique, la France a cependant annulé et remplacé cette circulaire par une nouvelle circulaire en date du 13 septembre et ne comprenant pas d'élément discriminatoire.

9. Il est important de souligner que le déplacement de Roms d'Europe de l'Est vers l'Europe de l'Ouest est le résultat de conditions de vie particulièrement précaires, voire parfois purement scandaleuses, auxquelles les Roms sont confrontés dans leurs pays d'origine⁶. Le rapporteur se félicite que la France (et d'autres pays européens) ait pour objectif de travailler avec les Etats concernés et les institutions européennes à l'intégration sociale des Roms dans les pays dont ils sont les citoyens. Les Etats devraient d'ailleurs faire un usage plus extensif et plus efficace du Fonds social européen pour l'intégration des Roms ainsi que des «prêts-projets» octroyés par la Banque de développement du Conseil de l'Europe⁷. Récemment, l'Assemblée – choquée par ce qu'elle a qualifié de bilan «honteux si l'on considère la quantité de papier – et d'argent – consacrée à améliorer la situation des Roms à tous les niveaux» – a adopté dans sa [Résolution 1740 \(2010\)](#) des recommandations fermes à l'attention de ses Etats membres en vue d'améliorer la situation des Roms en Europe.

10. Pourtant, selon le rapporteur, il serait par trop simpliste de réduire la «question rom» à une question d'immigration et, de surcroît, de sécurité publique.

11. Pour ce qui est de la question rom, les chiffres⁸ parlent d'eux-mêmes: sur une population rom estimée à 400 000 personnes en France, seules 10 000 à 12 000 sont des Roms migrants (originaires à 80 % de Roumanie). Les migrants représentent donc une partie infime – pas même 1 %! – de la population rom de France. En Grèce et en Espagne, les ordres de grandeur sont proches de ceux observés en France, avec respectivement environ 10 000 Roms migrants pour une population rom estimée entre 250 000 et 300 000 personnes, et 30 000 Roms migrants pour une population rom estimée entre 650 000 et 800 000 personnes. En Italie, les estimations sont plus équilibrées avec une population rom atteignant entre 120 000 et 170 000 personnes, dont 70 000 migrants (ou enfants de migrants).

12. La dimension criminelle de la question est aussi souvent exagérée. Personne ne prétend qu'aucun Rom n'est criminel. Nous l'avons déjà évoqué plus haut⁹, comme dans le reste de la population, certains Roms exercent des activités criminelles qui doivent être traitées et sanctionnées. Mais, comme dans le reste de la population migrante, dans l'immense majorité des cas, les migrations roms sont familiales et sont exemptes d'activité criminelle. On peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé de l'action menée par le Gouvernement français, qui a réagi à des troubles à l'ordre public provoqués par des Roms de nationalité française en expulsant des Roms étrangers. On le sait, les migrants – qui plus est roms – se retrouvent souvent, à leurs dépens, dans la peau du bouc émissaire.

13. Le rapporteur n'entend pas remettre en cause le droit qu'a un Etat d'expulser de son territoire des étrangers s'y trouvant en situation irrégulière. Cependant, il est important de rappeler aux Etats membres leurs obligations en la matière (sans pour autant entrer dans le détail des dispositions pertinentes de l'Union européenne en matière de libre circulation, lesquelles compliquent encore la question).

5. . Le rapporteur mentionne la France non pas pour la stigmatiser, mais à titre d'exemple et parce que ce sont les expulsions menées en France qui ont été l'élément déclencheur de ce débat d'urgence. Le rapporteur renvoie au rapport préparé par Mme Brasseur pour la commission des questions politiques, qui décrit précisément les développements récents en France et les nombreuses réactions qu'ils ont suscitées tant sur le plan national que sur le plan international.

6. . Pour plus de détails à ce sujet, voir le rapport de M. Berényi, [Doc. 12174](#).

7. . La Banque de développement a octroyé en 2010 un prêt de 8 millions d'euros destiné au financement partiel du programme «ACCEDER 2» dont le but est de prévenir la déscolarisation précoce, de renforcer la formation initiale et de promouvoir l'intégration sociale et professionnelle des Roms immigrés en Espagne.

8. . Estimations fournies par la Division des Roms et des Gens du voyage du Conseil de l'Europe.

9. . Voir le paragraphe 6 supra.

14. Plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention») sont pertinentes en la matière. Conformément à l'article 5 de la Convention, toute mesure d'expulsion doit être conforme aux principes généraux de la Convention et donc exempte d'arbitraire. L'article 4 du Protocole no 4 interdit, quant à lui, les expulsions collectives d'étrangers¹⁰.

15. Or, comme l'a fait remarquer Viviane Reding, commissaire européenne à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté, il a été choquant d'observer en France une situation qui donne l'impression que des personnes sont renvoyées d'un pays (membre de l'Union européenne) pour la simple raison qu'elles appartiennent à une certaine minorité ethnique¹¹. C'est aussi, notamment, contraire aux dispositions de la Convention, laquelle – rappelons-le – lie les Etats membres avec force obligatoire. En prenant en compte l'article 14 (et l'article 1 du Protocole no 12), le fait qu'un groupe d'étrangers fasse l'objet d'une expulsion collective sur la base de son appartenance à une minorité équivaut à une discrimination et est donc en violation avec la Convention également à ce titre.

16. Or, plusieurs observateurs internationaux ont évoqué l'hypothèse selon laquelle la France aurait effectivement procédé à des expulsions collectives. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme) a noté que «des informations font état de ce que des Roms ont été renvoyés de manière collective dans leurs pays d'origine, sans que n'ait été obtenu le consentement libre, entier et éclairé de tous les individus concernés»¹². On note à cet égard que le Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe s'est déjà prononcé en la matière et a constaté – dans une affaire qui ne concerne pas la France – une violation de l'article 19 de la Charte sociale européenne révisée (STE no 163) du fait d'expulsions collectives *de facto* de migrants appartenant aux communautés roms et aux Gens du voyage¹³. Il existe une réelle possibilité qu'une réclamation de ce type soit déposée à l'encontre de la France dans un avenir proche.

17. Par ailleurs, l'article 1 du Protocole no 7 à la Convention prévoit que des garanties procédurales doivent être respectées en cas d'expulsion d'étrangers. La nécessité d'expulser une personne pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale doit être établie au cas par cas et la décision d'expulsion doit être conforme à la loi.

18. La décision du tribunal administratif de Lille, en date du 27 août 2010, mérite d'être mentionnée ici. Le tribunal a en effet annulé quatre arrêtés de reconduite à la frontière pris par la préfecture à l'égard de Roms qui avaient été évacués quelques jours auparavant d'un terrain situé dans la région. Le tribunal a considéré que l'occupation illégale d'un terrain communal ou privé «ne suffit pas à caractériser l'existence d'une menace à l'ordre public» (motif qui aurait légalement pu justifier la reconduite à la frontière).

19. Enfin, il convient de souligner que les expulsions de Roms migrants se révèlent peu efficaces puisqu'on rapporte que les deux tiers des personnes expulsées seraient d'ores et déjà revenues dans le pays duquel elles ont été expulsées. Dans son rapport relatif aux demandeurs d'asile roms en Europe, M. Pupovac constate également qu'entre 70 et 75 % des Roms rapatriés au Kosovo¹⁴ repartent après leur retour¹⁵. Force est de constater que des fonds publics sont ainsi utilisés pour inciter au retour, retour qui se révèle assez provisoire. Les enjeux dépassent largement une simple question de gestion des flux migratoires.

10. . La Cour a défini comme suit la notion d'expulsion collective: «toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans le cas où cette mesure est prise sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chaque membre du groupe»; voir Conka et autres c. Belgique, Requête no 51564/99, arrêt du 5 décembre 2002, paragraphe 59.

11. . Viviane Reding s'est exprimée en ces termes le 14 septembre 2010: «I personally have been appalled by a situation which gave the impression that people are being removed from a Member State of the European Union just because they belong to a certain ethnic minority»: voir

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=889&furtherNews=yes>.

12. . CERD/C/FRA/CO/17-19, 27 août 2010, www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD-C-FRA-CO-17_19.doc; voir également ERRC provides European Commission evidence of French violations of EU Law, 28 septembre 2010, www.errc.org/cms/upload/file/france-ec-legalbrief-27-sept-2010.pdf; l'ERRC (European Roma Rights Center) a analysé des cas dans lesquels plusieurs éléments portent à penser qu'il s'agit d'expulsions collectives.

13. . Voir SG/Inf(2010)18, «La situation des Roms et des Gens du voyage en Europe: les principales normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme», 20 septembre 2010.

14. . 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.

15. . Doc. 12393 de l'Assemblée, op. cit.

20. Rappelons dans ce contexte que l'Assemblée a récemment adopté des recommandations présentées par notre commission en matière de programmes de retours volontaires des migrants en situation irrégulière¹⁶. La [Résolution 1742 \(2010\)](#) insiste notamment sur la nécessité de veiller à ce que ces retours soient effectivement volontaires et à ce qu'ils s'accompagnent d'une aide à la réintégration. Cette résolution est également pertinente lorsqu'il s'agit du retour de Roms.

21. En conclusion, le rapporteur soutient pleinement la position exprimée par Viviane Reding, selon laquelle il ne fait aucun doute que ceux qui violent la loi doivent en subir les conséquences, mais qu'il est tout aussi clair qu'aucun individu ne devrait être expulsé pour la seule et unique raison qu'il ou elle est rom.

22. Cet avis – dans le cadre d'un débat selon la procédure d'urgence – n'a pas eu pour ambition d'être exhaustif, mais les quelques éléments essentiels que le rapporteur a soulignés ici démontrent la nécessité de se pencher sur la question de manière plus approfondie. Le rapporteur souhaite que la commission des migrations, des réfugiés et de la population soit saisie pour préparer un rapport en bonne et due forme sur la situation des migrants roms en Europe et sur les vagues d'expulsion récemment observées dans les Etats membres. Ce rapport aborderait la question de la circulation et des migrations des Roms en Europe, ainsi que les politiques et la pratique en matière de retour des Roms.

16. . Voir le rapport sur les programmes de retour volontaire: un moyen efficace, humain et économe d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière, préparé par Mme Türköne, [Doc. 12277](#), 4 juin 2010.