

# minorité

---

Pour nous qui vivons en France, le modèle le plus familier est celui de l'Etat qui tolère la diversité culturelle jusqu'à un certain point.

Pas de répression explicite, mais l'accès aux ressources de la société est contrôlé par la culture dominante.

En témoignent les exemples de l'enseignement et de la langue (*Christian Guyonvarc'h*).

Et même si c'est dans un contexte de reconnaissance internationale, de nouvelles démocraties sont prêtes à reconnaître et à entendre des réalités culturelles qui s'affirment, telle la Hongrie (*Paul Gradwohl*).

Il n'en est pas moins urgent de se préoccuper du sort des Tsiganes comme minorité, dans ce vaste ensemble européen en train de se remodeler. Le droit international offre déjà des garanties (*Jacqueline Charlemagne*). Pourquoi ne pas s'inspirer, en ce domaine, de l'exemple d'autres pays exposés à la fragmentation ethnique, comme les Etats-Unis (*Pascal Noblet*)?

---

## où en est le droit des minorités ? l'exemple tsigane

Jacqueline Charlemagne \*

**A l'heure où l'Europe** cherche à se former une culture, un droit, ce qui frappe au premier abord est l'impression de morcellement, l'imprécision des limites. La multiplicité des langues, l'éclatement des cultures, la renaissance des particularismes élargissent le champ des relations sociales. Un certain nombre de valeurs universelles, égalité, liberté, droits de l'homme, démocratie, rassemblaient hier tous ceux qui se mobilisaient contre les préjugés, la haine ou le refus de négocier. Mais l'Europe occidentale n'est plus dans une position dominante, de nouveaux conflits apparaissent, l'Etat-Nation a perdu sa légitimité. La multiplication des relations culturelles, la différenciation des acteurs sociaux obligent à trouver d'autres solutions au

problème de cohésion des sociétés.

Pour dépasser l'idée de souveraineté nationale, il est nécessaire de prendre en compte des revendications qui dépassent les frontières. Le droit des minorités qui se bâtit un peu plus chaque jour, même s'il reste controversé, est une des voies ouvertes. L'accès à l'espace public doit être garanti à tous. C'est le problème de l'articulation du politique et du social par le biais de lois, de normes, de nouveaux mécanismes. Et l'on sent bien que d'autres formes de négociation sont mises en place, des initiatives se prennent, destinées à faciliter le traitement rationnel des revendications.

Cette fin de XXe siècle aura ainsi vu se constituer la communauté tsigane comme une force d'expression et de lutte contre les

\* Laboratoire de Sociologie juridique Paris II, CNRS

discriminations, voulant "affirmer sa présence et son unité, à ses propres yeux comme au regard des Etats et du droit international..."<sup>(1)</sup>.

## **I. Le renouveau des revendications émanant des minorités**

Le processus de démocratisation a sans doute été une victoire des siècles précédents en Europe. Tous les pays d'Europe occidentale ont mis en place des institutions démocratiques : les principales composantes de la démocratie, égalité et participation, ont fait des progrès notables dans leur extension à toutes les catégories de la population. A leur tour, les pays de l'Est s'engagent dans la construction de nouveaux régimes démocratiques. Mais, paradoxalement, des limites interviennent à l'action des Etats chargés de la garantie des droits des citoyens, de nouvelles aspirations sociales et culturelles se font jour, des groupes retrouvent la possibilité de s'organiser en débordant les frontières établies.

### **1 / La crise de l'Etat national**

Le cadre institutionnel de l'Etat-Nation est remis en cause et chaque citoyen sent bien combien le pouvoir politique a du mal à garantir la mise en œuvre de ses décisions. Contesté dans son efficacité, l'espace public national est vidé d'une partie de sa souveraineté par un droit européen qui s'étend.

La France est profondément attachée à un certain nombre de principes inscrits dans sa Constitution : la République est une et indivisible, tous les citoyens sont libres et égaux devant la loi. Seul l'Etat représente le peuple et produit le droit. L'Etat est dit "Etat de droit" non seule-

ment parce qu'il est régi par le droit, mais parce qu'il est la source du droit. Dans l'ordre interne, l'Etat résume le peuple, dans l'ordre externe, il est son seul représentant qualifié<sup>(2)</sup>. Face à cette toute puissance de l'Etat, les droits individuels sont protégés par un système de garanties issu de la théorie des droits de l'homme. On conçoit donc que la pratique française de la citoyenneté ignore les revendications culturelles ou minoritaires.

Dans le cas de la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de la Corse, le Conseil estime qu'il y a bien une spécificité corse, qu'il confirme en validant un statut très particulier de la Corse, mais cette spécificité ne peut s'exprimer par la notion de peuple corse. La République est indivisible. Il ne peut y avoir qu'un seul peuple français.

En France la tradition d'unification culturelle et de centralisme politique fait croire que le respect d'identités particulières pourrait porter atteinte à l'unité nationale. En juin 1992, la France a solennellement affirmé son monolinguisme en ajoutant à la Constitution la disposition selon laquelle "la langue de la République est le français". Une proposition d'amendement visant à "reconnaitre les langues régionales" a été refusée.

Depuis la loi du 3 janvier 1969, toute la réglementation concernant les Tsiganes est édictée en raison d'un mode de vie et non en vertu d'une quelconque particularité culturelle ou linguistique. Le Conseil d'Etat, garant traditionnel des libertés individuelles et suprême instance administrative, a été amené à trancher plusieurs fois du droit au stationnement des gens du voyage. Comme à chaque décision, l'arrêt rendu le 2 décembre 1983 "ville de Lille/Akermann" ne parle que de "nomades"

et prend soin de ne procéder à aucune analyse particulière de la communauté tzigane sur le plan interne.

Pourtant des ouvertures existent : la décentralisation s'est mise en œuvre sur le territoire français, d'autres Etats prennent en compte la diversité culturelle, de nouvelles démocraties à l'Est élaborent une politique de promotion des identités culturelles minoritaires. L'analyse des systèmes et des pensées permet de comparer différentes cultures juridiques.

L'anthropologie juridique est venue rappeler que dans d'autres sociétés, le droit saisit les personnes dans leurs différences

en considération par l'ordre juridique (toutes les situations familiales, par exemple, ne sont pas régulées par le droit). La diversité a donc envahi le milieu juridique et d'autres sources de droit viennent rivaliser avec le foyer proprement étatique. Tous ces phénomènes constituent sociologiquement un état de pluralisme juridique.

D'autre part le principe de l'égalité de traitement fondé sur l'article 2 de la Constitution évolue. Il est permis d'établir certaines discriminations positives de façon à ce que l'égalité de droit soit une égalité réelle. Le législateur a tendance à diversifier les règles applicables pour tenir

## La préférence de l'intégration sur l'assimilation a été affirmée ces dernières années.

concrètes et leurs rôles sociaux particuliers<sup>(3)</sup> et que les individus sont définis moins en référence à une vérité éternelle de l'Homme que par les réseaux auxquels chacun appartient et qui se nouent en lui.

Des sociologues ont repéré comment divers ordonnancements se combinaient pour former un système juridique unique. Nous savons tous que le droit urbain, le droit familial, le droit syndical ont leurs caractéristiques. D'autres modes de régulation rivalisent avec l'ordre étatique, soit en-deçà de l'Etat (groupements particuliers, associations, églises), soit au niveau supra-étatique (droit international, communautés européennes).

Ainsi que l'a montré J. Carbonnier<sup>(4)</sup> le droit ne recouvre pas toute la réalité sociale; il peut même voir des faits lui résister au point qu'il doive renoncer à maintenir l'ordre qu'il veut imposer (travail clandestin, demandeurs d'asile déboutés). Certaines situations de fait ne sont pas prises

en compte non plus de sujets de droits abstraits et identiques, mais de membres de groupes concrets et différents les uns des autres (loi sur le RMI, loi Besson). D'autres dispositions réglementaires permettent de traiter différemment des groupes parce qu'on sait qu'ils ne vivent pas dans des conditions semblables.

La préférence de l'intégration sur l'assimilation a été affirmée ces dernières années. Le Haut Conseil à l'Intégration installé le 9 mars 1990<sup>(5)</sup> affirme que l'intégration ne doit pas se traduire par la dissolution des minorités dans la majorité, mais résulter de la mise en commun des éléments compatibles des patrimoines culturels des immigrés.

En ce qui concerne la minorité tzigane, des signes montrent la souplesse d'adaptation des principes hérités de la Révolution : " Cette politique doit tout à la fois organiser les structures d'accueil pour permettre le mode de vie librement choisi,

éviter les affrontements, hostilités ou frictions avec la population environnante, organiser l'itinérance comme la sédentarisation... et adapter, ne fut-ce dans certains cas temporairement, les différents régimes juridiques... à l'effet de permettre l'insertion sociale des gens du voyage tout en garantissant le respect de leur différence"<sup>(6)</sup>.

## 2/ La nouvelle attention portée aux identités culturelles

Il n'est donc plus possible d'ignorer qu'au sein d'un droit étatique, des groupes luttent pour préserver leur identité, pour garantir leurs droits par delà les frontières. Les notions de peuple et de culture prennent alors toute leur signification. L'homme abstrait, citoyen de l'Etat-Nation, cède la place à un homme concret inscrit dans un environnement social culturel. Le face à face des cultures met à mal le caractère d'universalité des principes qui sous-tendent notre ordre juridique (contrat social qui s'applique à tous, loi votée au nom de tous, théorie des droits de l'homme attachée à la garantie des droits individuels, école unique pour tous).

Et on assiste, en France même, à une prise en compte du pluralisme culturel qui s'exprime à plusieurs niveaux.

La décentralisation a été une réponse à ces revendications au développement des régions dites "culturellement minoritaires". L'intégration au sein de la Communauté européenne a également été un espoir de mettre en valeur des spécificités régionales.

Partout on assiste à un mouvement de redéfinition identitaire d'espaces régionaux, où les cultures minoritaires jouent le rôle de nouveaux pôles d'intégration<sup>(7)</sup>. Au Conseil de l'Europe, a été définie, au milieu des années 80, la notion de région

comme communauté et unité historique ou culturelle, géographique ou économique. En prolongement, vient la dissociation du couple "territoire-nation". Résider dans un pays, s'installer sur un territoire, y vivre, y participer pleinement supposent-ils nécessairement d'acquérir la nationalité de ce pays ?

De nouveaux espaces s'ouvrent à certains, qui ne s'occupent pas des frontières. Les transports, les activités professionnelles, les regroupements culturels, autant de raisons qui poussent des habitants à investir une région et à y mettre en jeu des intérêts et des solidarités. Tout le monde connaît les échanges qui s'opèrent entre les deux départements de l'Alsace et l'Allemagne occidentale, échanges industriels, économiques, humains. Les bouleversements politiques intervenus à l'Est et la liberté de circulation enfin retrouvée vont, de la même façon favoriser des formes nouvelles de circulation entre pays CEE et hors CEE dont la proximité géographique est très grande. Prague et Berlin, Vienne et Munich sont distants de moins de trois cents kilomètres !

Dans la plupart des pays occidentaux, les politiques de décentralisation, les délégations de pouvoir d'un Etat central à des collectivités territoriales ont symbolisé l'importance accordée à de nouveaux territoires, où les habitants sont liés par des raisons de vivre et de travailler et où ils trouvent des raisons de participer à leur fonctionnement et des nouveaux modes d'insertion.

Ainsi aux définitions jusque là bien précises de national d'un Etat, d'étranger, de migrant, s'adjoignent de nouvelles manières de concevoir un "résident" consommateur, voire participatif, mais pas nécessairement national à part entière. Au Conseil de l'Europe, les principes de la

coopération trans-frontalière ont été définis, avec l'affirmation très claire de la volonté qui les sous-tend : "estomper les effets de division des frontières nationales qui découpent le visage de l'Europe".

Aux minorités d'héritage historique, linguistique, religieux, s'ajoutent des minorités qui résultent du développement des migrations. Les recherches anglo-saxonnes ont attiré l'attention sur des groupes ou des "communautés" locales, installées dans un quartier et qui se distinguent dans la cohabitation urbaine, ces groupes se réclamant en général d'une appellation ethnique. Dans l'ensemble des pays occidentaux, l'urbanisation et la cohabitation font naître l'hostilité, le racisme vis-à-vis de groupes immigrés qui s'enferment alors dans une clôture communautaire et dans l'exacerbation des pratiques culturelles.

Les politiques d'intégration, qu'il s'agisse de médiation, de conciliation, de banlieues, de travail social, de justice des mineurs, s'appuient de plus en plus sur de nouvelles analyses fondées sur d'autres notions que l'ordre imposé et l'uniformité. L'insertion consiste à faire appel aux capacités d'intégration en suscitant l'initiative des agents en vue de l'autonomie des usagers. D'où le succès de termes comme "projet", "partenariat", "action globale" <sup>(8)</sup>.

Les nouvelles immigrations montrent l'existence de réseaux à la disposition des nouveaux arrivants, réseaux qui leurs permettent de s'adapter à la société d'accueil. Ces réseaux sont souvent basés sur une organisation parentale. Mais les relations d'amitié, de voisinage du pays d'origine sont également très importantes.

Il semble qu'un des traits spécifiques de la migration tzigane de l'Est vers l'Ouest soit fondé sur la rareté, voire l'inexistence des filières strictement professionnelles, contrairement aux systèmes mis en œuvre

par d'autres minorités (intellectuels russes, Polonais d'origine allemande...). Ce sont par les réseaux de parenté ou plus récemment par des réseaux religieux (importance du mouvement pentecôtiste) ou encore par le biais de l'appartenance à des organisations transnationales (Romani Union) que le premier accueil est assuré souvent provisoirement <sup>(9)</sup>.

Il existe parfois des relations étroites avec le pays étranger qui assure voyage et vente sur place (cf. le commerce de vêtements, à partir de la Roumanie où nombre de Roms sont employés dans ces commerces et forment là-bas une partie de la classe moyenne). Dans d'autres cas, les travailleurs pratiquant des activités, soit rurales, soit de type plus particulièrement urbain sont originaires des mêmes régions (vendange - brocante...). Les échanges pays d'arrivée et pays d'origine paraissent intenses et multifformes et la première installation se prépare dans le pays de départ.

Des flux transnationaux contournent les Etats, tels les flux culturels, les flux migratoires, les flux démographiques, les flux de communication. Il est vain alors d'opposer tradition et modernité, alors que l'acculturation, la diffusion des informations, les flux migratoires imposent de les considérer en termes d'adaptation <sup>(2)</sup>.

A coup sûr des revendications d'un type nouveau s'expriment sur le plan culturel, qu'il s'agisse de cultures régionales désireuses de retrouver leur vitalité ou de forces militantes nées au sein de communautés installées sur le territoire français. Les minorités en effervescence à travers l'Europe de l'Est appellent également attention et soutien.

### 3/La renaissance du concept de minorité

La déclaration des Droits de l'Homme du 26 août 1789 a donné le cadre objectif qui permet de transcender les intérêts des individus qui composent le peuple : il s'agit de la nation, au sein de laquelle le peuple peut réaliser ses droits <sup>(10)</sup>. La nation est donc là où le peuple déploie son existence, "dans les quarante mille paroisses qui embrassent tout le territoire, tous les habitants..." <sup>(11)</sup>.

Afin que l'Etat tout puissant ne puisse opprimer les individus, des droits leurs sont reconnus, mais il faudra attendre la déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU en 1948 pour qu'une protection internationale soit instituée. A côté des droits à caractère universel auxquels il est impossible de déroger (droit à la vie, droit de ne pas être soumis à la torture...) s'est affirmée récemment la prise en compte d'une nouvelle catégorie de droits, les droits culturels, notamment depuis la Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'ONU en 1986.

L'affirmation de ces droits culturels comprend des droits individuels (droit à l'identification culturelle, choix de sa culture, de sa langue) mais aussi des droits collectifs attribués à des groupes, à des peuples : droit à l'autodétermination, droit au développement, droits culturels des peuples en situation défavorisée (droit des peuples minoritaires, autochtones, déplacés...) <sup>(12)</sup>.

Les droits de l'homme ne peuvent plus être définis en dehors de ce contexte de pluralité culturelle qui diffère de leur première orientation historique. L'UNESCO se préoccupe avec une insistance nouvelle de la gestion des idées et des droits culturels. En 1992, elle proclame que les facteurs culturels sont déterminants dans l'élaboration des stratégies de développement économique. L'accent est mis sur l'inter-culturalité. Il s'agit de permettre à des communautés de vivre ensemble et

d'éviter les crispations identitaires. Aussi la notion de communauté "aux identités culturelles diversifiées" cristallise l'enjeu du débat autour du problème des minorités.

Pourtant, depuis la seconde guerre mondiale, la question de la protection des minorités n'était plus d'actualité. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948 n'avait pas traité de cette question et la place accordée au respect des droits fondamentaux de l'homme semblait sous-entendre qu'il n'y avait plus lieu de protéger les intérêts des groupes minoritaires.

Mais l'insertion dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques d'un article sur le droit des personnes appartenant à des minorités a montré l'intérêt nouveau porté à ces groupes. Même si l'article 27 ne reconnaît pas des droits aux groupes minoritaires en tant que tels, on admet que certains droits ne peuvent être exercés que par des individus en tant que membres de minorités : droit d'avoir une vie culturelle propre, de confesser une religion propre, d'employer une langue propre.

En réalité le concept de minorité est complexe et il a un contenu multiple.

Nombre d'auteurs en ont proposé des définitions. Dans son "Encyclopédie mondiale des minorités", R. Caratini donne celle-ci : "une minorité est un sous-ensemble historique inclus dans un ensemble plus vaste qui forme un Etat et entretenant avec celui-ci des relations dynamiques" <sup>(13)</sup>.

Cette définition qui fait entrer en ligne de compte les notions d'histoire et de tradition commune ainsi que le critère de négociation active avec l'Etat correspond bien à la situation des Tsiganes, qui, bien que dispersés dans de nombreux pays,

sont des nationaux de chaque Etat. Mais du fait de leur situation, les minorités sont en général sujettes à l'arbitraire du pouvoir d'Etat ou des pouvoirs locaux. En terminaison, les Tsiganes, minorité culturelle de leur différence elles peuvent se rattacher, partagent une identité de langue ou de bouc émissaire avec transferts de culture, et ne demandent que des solutions pacifiques (7). Même si un régime de protections garantissant la survie et la promotion peut leur offrir quelques garanties, leur statut reste souvent précaire et s'accom-

## ORGANISATION DES NATIONS UNIES

*Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Proclamée par les Nations Unies, le 10 décembre 1948.*

*Convention relative aux Droits de l'Enfant. Texte du projet de convention adopté en deuxième lecture par le Groupe de travail, Commission des droits de l'homme, 45<sup>e</sup> session, 30 décembre 1988, E/CN 411 g89/29.*

*Convention internationale des Droits de l'Enfant. Adoptée par les Nations Unies le 20 novembre 1989.*

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL,  
COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

*1.1 Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, 1979, F. Capotorti, F.78, XIV, 1.*

*1.2 Promotion, protection et rétablissement des droits de l'homme aux niveaux national, régional et international, Protection des minorités, 4 juillet 1989, E/CN A/sub. 2/1989/43. Document de travail établi par Claire Palley.*

*1.3 Discrimination à l'encontre des populations autochtones, Rapport du groupe de travail sur les populations autochtones, 7<sup>e</sup> session, 25 août 1989, E/CN A/sub. 2/1989/56. Président-rapporteur: Erica-Irène A. Daes.*

*1.4 Propositions de la Fédération internatio-*

*nale des droits de l'homme au Groupe de travail à composition non limitée, chargé d'étudier l'élaboration d'une déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, 46<sup>e</sup> session, février 1990.*

*1.5 Droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, Communication écrite présentée par l'Union interparlementaire, 6 février 1990, E/CN 4/1990/41.*

*1.6 La situation des Roms 1991-1992, 48<sup>e</sup> session, 3 janvier 1992.*

*1.7 Résolution 1992/65 : Protection des Roms (Tsiganes), 54<sup>e</sup> séance, 4 mars 1992, E/CN 4/1992/L11.*

SOUS-COMMISSION POUR LA PRÉVENTION DE LA DISCRIMINATION ET LA PROTECTION DES MINORITÉS

*2.1 Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée à la 796<sup>e</sup> séance, 31 août 1977, E/CN 4 1261.*

*2.2 Rapport sur les violations des droits de l'homme effectuées contre les Roms, 42<sup>e</sup> session, août 1990.*

*2.3 43<sup>e</sup> session sur la protection des minorités, 19 août 1991, E/CN 4 Sub.2/1991/L.9.*

pagne de fortes discriminations au regard de l'emploi, la santé, l'enseignement.

## II. La protection juridique des minorités

La dimension internationale de la protection des droits des minorités est particulièrement importante. Pour ne remonter qu'à une histoire relativement proche, on assiste, après 1870, à l'essor des mouvements protestataires des minorités nationales au sein des empires austro-hongrois, ottoman, russe ou allemand <sup>(14)</sup>.

La fin de la première guerre mondiale ouvre la voie au succès des revendications des nationalités, l'effondrement de l'Autriche-Hongrie et de la puissance ottomane, la création de nouveaux Etats en Europe Centrale et de l'Est provoquent l'apparition d'un certain nombre de minorités nationales en Europe Centrale et de l'Est. Les traités de paix de 1919-1920 accordent un statut de protection à ces minorités nationales au sein de ces

nouveaux Etats.

Les "Quatorze Points du président Wilson" assuraient aux minorités une autonomie culturelle, parfois administrative. La Société des Nations se porte garante des règles positives constituant le régime de protection des minorités. Un certain nombre de traités bilatéraux consacrés à la protection des minorités veillaient à la non discrimination, à l'autonomie culturelle et éducative et au droit de pratiquer sa langue dans la vie publique et privée.

La seconde après-guerre fut dominée par une attitude négative à l'égard des minorités. On l'a vu, seule la protection des membres des groupes constituant les minorités est prise en compte dans le contexte des droits de l'homme.

Depuis quelques années, les minorités, les groupes ethniques, ont réapparu sur le devant de la scène et nécessitent une réactualisation de leur protection par des normes spécifiques. Les Etats, devant les tensions ethniques croissantes, y voient, eux, l'intérêt de se doter de règles pacificatrices permettant d'éviter les dérives nationalistes.

### ORGANISATION DES NATIONS - UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO)

*1.1 Recommandation sur l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationale et l'éducation relative aux Droits de l'homme et aux Libertés fondamentales adoptée par la Conférence Générale à sa 18e session, Paris, 19 novembre 1974.*

*1.2 Plan de développement de l'Éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationale, ED/SPO/86/1.*

*1.3 Colloque sur les Droits de l'homme et le*

*Développement urbain, Paris, 8-11 décembre 1980.*

*1.4 Conférence intergouvernementale sur l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationale et l'éducation relative aux Droits de l'homme et aux Libertés fondamentales, en vue de développer un état d'esprit favorable au renforcement de la sécurité et au désarmement, rapport final, 24-28 novembre 1986, ED-86/CPNF.*

*504/1 -*

## CONSEIL DE L'EUROPE

*Convention européenne des Droits de l'Homme. Signée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1993*

*Déclaration de Vienne  
1er Sommet du Conseil de l'Europe, Vienne (Autriche), 8 et 9 octobre 1993*

### COMITÉ DES MINISTRES

*1.1 Résolution (75) 13 portant recommandations sur la situation sociale des populations nomades en Europe, adoptée le 22 mai 1975 lors de la 245e réunion des Délégués des Ministres.*

*1.2 Recommandation N° R(83)1 relative aux nomades apatrides ou de nationalité indéterminée, adoptée le 22 février 1983 lors de la 356e réunion des Délégués des Ministres.*

*1.3 Convention adoptant la charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 22 juin 1992, ouverte à la signature le 5 novembre 1992.*

*1.4 Recommandation N° R(92)10 sur la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, adoptée le 21 mai 1992 lors de la 476e réunion des Délégués des Ministres.*

### ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

*2.1 Recommandation 563 (1969) relative à la situation des Tsiganes et autres nomades en Europe 30 septembre 1969 (9e séance).*

*2.2 Recommandation 1134 (1990) relative aux droits des minorités adoptée le 1er octobre 1990.*

*2.3 Proposition de résolution sur la situation des Tsiganes en Europe déposée par Mme Verspaget, membre de l'Assemblée parlementaire, Doc. 6525 du 31 octobre 1991.*

*2.4 Recommandation 1177 (1992) rela-*

*tive aux droits des minorités, 5 février 1992.*

*2.5 Recommandation 1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit des minorités nationales, 22e séance, 1er février 1993.*

*2.6 Recommandation 1203 (1993) relative aux Tsiganes en Europe, 2 février 1993.*

### CONSEIL DE LA COOPÉRATION CULTURELLE (DIVISION DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE)

*3.1 La lutte contre l'intolérance et la xénophobie dans les activités du Conseil de la Coopération Culturelle (C.D.C.C.) de 1969 à 1989 (DECS/EGT (89) 34), par Antonio de Peretti, Directeur du Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales, Paris. F.*

*3.2 "De nouveaux minoritaires dans la cité européenne", Conférence pluridisciplinaire sur les aspects éducatifs et culturels des relations intercommunautaires, Strasbourg, 5-7 décembre 1989, rapport général par Jacques Berque, Professeur honoraire au Collège de France.*

### CONFÉRENCE PERMANENTE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

*4.1 Résolution 125 (1981) sur le rôle et la responsabilité des collectivités locales et régionales face aux problèmes culturels et sociaux des populations d'origine nomade, Strasbourg, 29 octobre 1981, rapporteur: M. Lieuwen, CPL (16) 5.*

*4.2 Proposition de Recommandation relative à la situation juridique des nomades dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, présentée par M. Scholten et plusieurs de ses collègues 30 mars 1986 CPL (16) 5, Doc. 4696.*

*4.3 Déclaration de Francfort, pour une nouvelle*

SUITE PAGE 20 *ouvelle*

## CONSEIL DE L'EUROPE (SUITE)

*politique communale d'intégration multiculturelle en Europe. Conférence internationale Europe 1990-2000, Francfort sur le Main, 29-31 mai 1991.*

4.4 Strasbourg 12-13 juillet 1991: "Les Tsiganes et l'Europe, transmission de la tradition dans une Europe en mutation".

4.5 Déclaration de Charleroi, Belgique, 5-7 février 1992, exclure la pauvreté par la citoyenneté COLL/CHAR (92) 4.

4.6 Résolution 232 (1992) (1) sur autonomies, minorités, nationalismes, union européenne, 27e session, Strasbourg, 17-19 mars 1992, FRES.232.

4.7 Les Tsiganes dans la commune, Liptovský Mikuláš, Tchécoslovaquie, 15-17 octobre 1992 COLL/Tsi (92).

4.8 Résolution 249 (1993) (1) sur les Tsiganes en Europe, rôle et responsabilités des autorités locales et régionales, 28e session, Strasbourg, 16-18 mars 1993, CPL (28)10 partie II.

SÉMINAIRES D'ENSEIGNANTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

5.1 La formation des enseignants des enfants tziganes, Donaueschingen (Allemagne), 2-7 mai 1983. Doc. DECS/EGT (83) 63.

5.2 La scolarisation des enfants tziganes: l'évaluation d'actions novatrices, Donaueschingen (Allemagne), 18-23 mai 1987, Doc. DECS/EGT (87) 36.

5.3 Les enfants tziganes à l'école: la formation des enseignants et autres personnels, Montauban (France), 4-8 juillet 1988, Doc. DECS/EGT (88) 42.

5.4 Vers une pédagogie interculturelle: la formation des enseignants ayant des élèves tziganes, Benidorm (Espagne), 9-13 juin 1989, DECS/EGT (89) 31.

5.5 La Scolarisation des enfants tziganes et voyageurs: enseignement à distance et suivi pédagogique, Aix en Provence (France), 10-13 décembre 1990, DECS/EGT (90) 47.

5.6 La question des nationalités. Versailles, aujourd'hui, Esneux, Belgique, 18-19 avril 1991, DECS/SE/BS/Sem. (91) 2.

RÉUNIONS D'EXPERTS

6.1 Recommandation N° R (83) 1, relative aux nomades apatrides ou de nationalité indéterminée, 1983, Comité ad hoc d'experts pour les documents d'identité et la circulation des personnes (CAHID).

6.2 Rapport sur l'examen des questions juridiques liées à la circulation des nomades, 20e réunion, 2-5 décembre 1986.

### 1 / Les Nations Unies

Quelques années après le Pacte relatif aux droits civiques et politiques et son article 27 qui garantit le droit à la langue, à la culture et à la religion propre à la minorité, la Sous-commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités désigne Frances-

co Capotorti comme rapporteur d'une étude sur cette question. Son rapport publié en 1979, montre que la protection des minorités reste inefficace en raison de cette contradiction fondamentale qui existe entre la logique intégrative et assimilationniste des États et la logique pluraliste ouverte aux revendications des minorités. La protection de ces minorités, indique la

Sous-commission, contient deux aspects s'appuyant sur :

- le fait que ces groupes doivent bénéficier d'un traitement égal à celui du reste de la population.

- le fait que ces groupes peuvent revendiquer des mesures spéciales de protection en plus des droits octroyés à l'ensemble de la population.

Dès 1977 les Nations Unies exhortent les pays qui ont des Tsiganes à l'intérieur de leurs frontières à leur attribuer la totalité des droits dont jouit le reste de la population.

En 1978 la Commission des droits de l'homme de l'ONU met sur pied un groupe de travail pour étudier la question des minorités. La France adopte alors une position très restrictive et cette position a toujours été réaffirmée depuis, par exemple à l'occasion des débats parlementaires sur la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant en 1990, ou au cours des travaux des Nations Unies qui conduiront en 1993 à l'adoption par l'ONU d'une Déclaration Universelle des droits des peuples autochtones.

En 1992 l'ONU approuve une Déclaration des personnes appartenant à des minorités nationales ethniques, religieuses, et linguistiques. La Déclaration reconnaît que certains droits ne peuvent être exercés que collectivement par les minorités, donc les attribuent aux minorités en tant que groupe (droit au respect et au développement de l'identité ethnique, culturelle, religieuse et linguistique, droit à la protection contre toutes personnes "qui peuvent menacer leur existence ou leur identité", droit de participer aux affaires de l'Etat et aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent). Et si les actions des minorités ne doivent pas porter atteinte à la sécurité des Etats, à leur tour ceux-ci doivent s'acquitter des enga-

gements pris par les traités internationaux.

La Résolution 1992/65 intitulée "protection des Roms (Tsiganes)" invite la Commission des droits de l'homme et les Etats à apporter une attention particulière aux conditions dans lesquelles vivent les Tsiganes.

En ce qui concerne la Sous-commission, elle s'est engagée depuis 1989 plus activement dans la question des minorités. D'abord avec un document de travail préparé par C. Palley (Royaume-Uni), ensuite avec la nomination d'un rapporteur spécial A. Eide (Norvège) chargé d'une étude sur le règlement pacifique des différends impliquant des minorités (mais ces dernières sont exclues du processus de travail). Dans un rapport préliminaire, A. Eide plaide en faveur d'une définition large des minorités pour prendre en compte les groupes récents de migrants.

De nombreuses agences spécialisées des Nations-Unies, comme l'OIT (Organisation Internationale du Travail), l'UNESCO, le HCRNU (Haut Commissariat aux Réfugiés), le Fonds pour les populations des Nations-Unies, ont également traité les questions relatives aux minorités, aux peuples indigènes et à la lutte contre les discriminations.

## 2/ Les institutions européennes

Le Conseil de l'Europe, la Communauté européenne et la CSCE ont largement contribué à l'élaboration de la dimension internationale du droit des minorités.

### LE CONSEIL DE L'EUROPE

En tant qu'organisation consacrée à la promotion du respect des droits de l'homme et de la justice sociale, le Conseil de l'Europe connaît depuis longtemps le problème des minorités dans ses Etats membres. Dès 1961, la Recommandation

285 parle de "groupes non dominants conscients d'appartenir à une minorité nationale". Mais les nouveaux dirigeants des pays de l'Est, craignant les risques potentiels créés par ces foyers de tension, ont contribué à relancer le débat sur la rédaction d'instruments juridiques européens sur la protection des minorités. "Il faudra dépasser l'approche individuelle si les problèmes prennent les proportions que nous craignons" déclarait C. Lalumière, Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères à Lisbonne en mars 1990.

"De toute évidence, le Conseil de l'Europe se doit d'avoir à cœur les intérêts des minorités ; l'une des principales tâches assignées à l'Organisation est en effet de sauvegarder et de développer les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les minorités constituent l'un des grands sujets qui appellent une coopération et une consultation avec les pays de l'Europe Centrale et de l'Est" souligne la Recommandation de l'Assemblée parlementaire adoptée le 1-10-1990. Un des textes internationaux les plus importants concernant la situation des Tsiganes et autres nomades reste sans conteste la Résolution 75-13 adoptée le 22 mai 1975, qui invite les gouvernements à prendre toutes les mesures nécessaires dans le cadre des législations nationales pour mettre fin aux discriminations et sauvegarder le patrimoine et l'identité culturelle des populations nomades. Lui faisant suite, la Commission culturelle du Conseil de l'Europe organise à Strasbourg en novembre 1979 une audition largement ouverte sur le rôle et la responsabilité des collectivités locales et régionales face aux problèmes culturels et sociaux des populations d'origine nomade. Un rapport paru à la fin de l'année 1981 souligne de nouveau la discrimination dont souffre les

Tsiganes dans les lois ou les pratiques administratives. Il insiste sur la notion de minorité ethnique, se basant sur les travaux menés par les Nations-Unies. Peut être considéré comme minorité ethnique tout groupe dont les membres sont unis par des caractéristiques historiques et culturelles et désireux de conserver ces caractéristiques par rapport au reste de la population.

En 1992 le Conseil de l'Europe décide de rédiger une Convention Européenne des droits des minorités. La même année, il adopte une Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Celle-ci a été ratifiée par la quasi-totalité des membres sauf la Turquie, la Grèce, Chypre, le Royaume Uni et la France.

Une des principales revendications des minorités culturelles s'inscrit dans la demande de structures ou de moyens propres à maintenir l'identité culturelle : droit à l'enseignement de la langue minoritaire, droit à l'utilisation de cette langue dans certaines démarches administratives, création de classes ou de programmes appropriés...

Dans cette volonté de développement culturel, les questions linguistiques sont essentielles, constituant le fond même du patrimoine de chacun <sup>(24)</sup>. Les Roms ont ressenti le besoin de standardisation d'une langue "centrale" dès 1970, non dans le but de supplanter les dialectes locaux mais pour faciliter les rencontres internationales ou les contacts avec les médias. L'émergence de ce romanès normalisé a été de pair avec le renforcement du sentiment d'unité par delà les frontières ou la conscience de la parenté avec le monde indien. <sup>(15)</sup>.

Lors de sa 44e session l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une Recommandation relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur ce point. Ce protocole additionnel permettrait aux

personnes appartenant à des minorités de bénéficier des voies de recours de la Convention. Le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement tenu à Vienne les 8 et 9 octobre 1993 a adopté un instrument juridique sur le droit des minorités.

Le développement de l'éducation aux droits de l'homme et de l'éducation interculturelle, le développement d'une coopération européenne en cette matière et l'émergence récente de l'idée de société européenne multiculturelle qui devrait déboucher sur une charte du Conseil de l'Europe contribuent à la prise en considération du problème des minorités.

En février 1993 l'Assemblée parlementaire a rappelé dans sa Résolution 1203 la situation précaire des Tsiganes en Europe, surtout en Europe centrale et orientale, dans le domaine des droits fondamentaux de la personne humaine, de l'éducation et de l'emploi.

#### LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Là encore, on observe une diversité d'initiatives de la part du Parlement européen, comme de la Commission.

Mais c'est principalement à partir du thème de l'éducation et de la scolarisation que les problèmes des Tsiganes sont pris en compte. Tout un travail d'information et de recherche autour de programmes spécifiques aboutit à la très importante Résolution du 22 mai 1989 sur la scolarisation des enfants tziganes et voyageurs. Véritable reconnaissance officielle de la culture et de la langue tzigane, "faisant partie depuis plus d'un demi-millénaire du patrimoine culturel et linguistique de la communauté", elle est le point de départ d'actions nombreuses dans le domaine de la scolarisation et de la sensibilisation des administrations concernées.

Les derniers travaux du Parlement euro-

péen et de la Commission montrent la volonté de traiter de façon globale le problème des Tsiganes en Europe de l'Ouest (audition d'experts et de représentants tziganes à Bruxelles en mai 1991) comme en Europe de l'Est.

#### LA CSCE

Il est important de retracer l'histoire de la CSCE, moins connue que celle d'autres grandes organisations internationales.

Au début des années 70, l'Europe et les Etats-Unis entament à Helsinki un dialogue connu sous le nom de "Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe" (CSCE).

Aujourd'hui tous les Etats européens (sauf la Macédoine), les Etats de l'ancienne Union Soviétique, le Canada et les Etats-Unis y participent. De très nombreuses déclarations ont été adoptées qui traitent de la sécurité en Europe, de la coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technologie, de l'environnement et enfin de la promotion des droits de l'homme.

En 1992 un Secrétaire général a été nommé, ainsi qu'un Haut Commissaire pour les minorités nationales. L'Assemblée parlementaire de la CSCE a également été créée et s'est réunie pour la première fois à Budapest en juillet 1992.

R. CLAUQUIN

L'Acte Final de Helsinki signé en 1975 présentait les principes et mesures réglant les relations internationales en Europe et fixait les méthodes de travail des rencontres entre Etats. Dans de nombreux pays ont été créés des Comités Helsinki, le premier fondé à Moscou par Sakharov et Almarik. Il existe actuellement vingt deux de ces comités regroupés en une fédération, et ils ont pour rôle de sensibiliser la population au processus de Helsinki et de surveiller et participer aux conférences de la CSCE.

La CSCE représente un processus politique unique. Contrairement à des institutions telles que les Nations-Unies, le Conseil de l'Europe et les Communautés Européennes, la CSCE ne s'appuie pas sur une charte ou un traité ratifié par tous les Etats. Les documents adoptés sont des documents politiques non régis par le droit international, qui ne sont pas légalement contraignants pour les Etats. Mais cela ne signifie pas qu'ils sont sans pouvoir. D'abord ils font référence à des conventions internes et les incorporent plus ou moins

partiellement. En outre les Accords sont souvent considérés, malgré tout, comme une force contraignante légale et invoqués par les Etats et les ONG. Ensuite, les principes conterus dans les Accords peuvent être repris dans les législations nationales.

En principe les décisions sont prises à la CSCE par consensus, reflétant le principe d'égalité de tous les Etats. Certaines exceptions ont cependant été prévues notamment dans le cas de violation des droits de l'homme.

L'Acte Final de Helsinki prêtait peu

## COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

*LE CONSEIL ET LES MINISTRES  
DE L'ÉDUCATION*

*1.1 Résolution du Conseil et des Ministres de l'éducation réunis au sein du Conseil du 22 mai 1989 concernant la scolarisation des enfants de Tsiganes et de voyageurs, 89/C 153/02 (JO CEN° C 153/3 21-6-89).*

*2.1 Proposition de résolution présentée par MM. Van Minnen, Gerhard Schmid, Von der Wring, Walter et Mme Wiczorekzeul, conformément à l'article 47 du Règlement sur la discrimination dont sont victimes les Romanichels, Document 1-229/81, 14 mai 1981, CPL (16) 5.*

*2.2 Rapport fait au nom de la commission juridique sur la situation des Tsiganes dans la Communauté.*

*Rapporteur: M. C. Vayssade. Document 1-1544/83, 19 mars 1984, PE 79.328/def.*

*2.3 Résolution sur la situation des Tsiganes dans la Communauté, 24 mai 1984, JO CE 2-7-84.*

*2.4 Rapport élaboré au nom de la commission d'enquête sur le racisme et la xénophobie. Rapporteur: Glynn Ford AX-59-90-815-*

*FR-C, Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg 1991 (4 mentions des Tsiganes).*

*2.5 Unité des droits de l'homme, Note, le peuple tsigane dans les pays d'Europe de l'Est, Enzo Mariotti, Luxembourg, 12 mai 1992.*

*2.6 Proposition de résolution urgente sur l'accord passé entre l'Allemagne et la Roumanie au sujet du rapatriement des Roms, présentée par Juan de Dios Ramirez Heredia, 29-9-92.*

*2.7 Résolution A3-0127193 sur la résurgence du racisme et de la xénophobie en Europe et le danger de la violence extrémiste de droite (mention des Tsiganes).*

*COMMISSION EUROPÉENNE*

*3.1 La scolarisation des enfants tsiganes et voyageurs, Rapport de synthèse, série "Documents", 1986.*

*3.2 Audition d'experts et de représentants tsiganes sur la situation des Tsiganes et voyageurs au sein de la Commission Européenne, Bruxelles, 29 mai 1991, compte-rendu CEE, 1er juillet 1991.*

d'attention à la protection des minorités. Les réunions de Madrid (1983) et de Vienne (1989) ont appelé les Etats à assurer la protection des droits de l'homme des personnes appartenant aux minorités nationales et aux communautés religieuses. La réunion de Copenhague (1990) a permis d'adopter des dispositions importantes, notamment en ce qui concerne le peuple Rom. La réunion des experts de Genève (1991) a approuvé le document de clôture de Copenhague.

Bien que tous ces textes parlent de "minorité nationale", il est essentiel d'y voir mentionner la communauté tsigane, minorité transnationale associée ici dans la défense et la protection de leur identité ethnique, culturelle et linguistique. En particulier est rappelé le droit d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats qui ont en commun les mêmes références. Les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, soit individuellement, soit en commun avec d'autres membres de leurs groupes.

Réunis à Paris en novembre 1990, les chefs d'Etat et de gouvernement de la CSCE ont adopté la Charte de Paris pour une nouvelle Europe. En s'appuyant sur le document de Copenhague, ils se déclarent "résolus à encourager la contribution précieuse des minorités nationales à la vie de nos sociétés" et à "améliorer leur situation". La conférence de Genève de 1991 a explicitement confirmé que la question des minorités a une légitimité internationale et ne peut donc concerner exclusivement la souveraineté interne des Etats.

Avec l'apparition des conflits inter-ethniques dans l'ex-Yougoslavie ou l'ex-URSS, la nécessité de désigner un Haut-Commissaire pour les minorités s'impose. Au delà d'un rôle d'investigation ou de

médiation, le Haut-Commissaire doit entretenir le dialogue entre communautés, prévenir les conflits, trouver des solutions en cas d'affrontements. A la fin de juin 1993, le Haut-Commissaire, M. Van der Stoel, s'était déjà impliqué dans plusieurs zones de conflits (Etats baltes, Slovaquie, Roumanie, Macédoine). En outre il lui a été demandé une étude sur les problèmes des Tsiganes dans tous les Etats participant à la CSCE. Ce rapport est rendu public en septembre 1993 <sup>(16)</sup>.

La réunion de Prague (1992) a rappelé que la promotion des progrès dans "la dimension humaine" restait une fonction essentielle de la CSCE et que celle-ci devait collaborer activement avec toutes les institutions actives dans le domaine du développement d'institutions démocratiques et des droits de l'homme, en particulier le Conseil de l'Europe. La réunion d'Helsinki (1993) permet d'affirmer "la contribution que les minorités nationales ou culturelles régionales peuvent apporter". A nouveau, les Tsiganes sont cités et les Etats participants s'engagent envers "ces groupes connus sous le nom de Gitans" à créer les conditions leur permettant de bénéficier d'une égalité des chances et de participer à la vie de la société.

A considérer cet ensemble de structures et institutions, le bilan n'est pas aisé. On constate l'enchevêtrement des problèmes, l'incapacité des organisations à élaborer un véritable droit des minorités.

Les Etats ne protègent leurs minorités que s'ils y trouvent un intérêt ou s'ils y sont contraints. C'est le plus souvent la stabilité de l'ordre public qui est recherchée par la prévention de situations conflictuelles internes. Ce peut être également par souci de se faire accepter dans un ordre international qui se contente trop souvent d'affirmations sur les principes.

La référence suprême reste la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme justifiant que les obligations portent sur les droits des membres des minorités et non sur les minorités elles-mêmes. Ainsi les droits individuels des personnes appartenant aux minorités sont passés en revue aussi bien dans les plus anciens textes de l'ONU que dans ceux de la CSCE. Mais les déclarations de la CSCE, en particulier celle de Copenhague, affirment le principe : "les minorités nationales ont le droit d'être reconnues comme telles par les Etats où elles vivent et d'exister en tant que communautés".

En fait la CSCE ne paraît pas réellement en mesure d'offrir aux minorités des garanties quant à l'expression de leur identité. Le Conseil de l'Europe, gardien des droits de l'homme et qui a vocation à accueillir tous les pays de l'Est européen pourrait-il voir ses compétences étendues à la protection des minorités ? Ces solutions seraient-elles acceptables pour des Etats qui restent centralisateurs ?

Nombre d'Etats signataires des pactes ou déclarations des droits des minorités ne sont pour leur application que seulement à l'extérieur de leurs frontières. Beaucoup d'autres n'adhèrent à ces conventions qu'en ajoutant des réserves ou des protocoles additionnels qui restreignent la portée de l'engagement.

Pourtant la conviction juridique relative à la nécessité de garantir le droit des minorités grandit, ne serait-ce qu'à travers les propositions de création d'une instance compétente pour le règlement de ces problèmes, instance qui pourrait trouver sa place soit au Conseil de l'Europe, soit au Centre de prévention des conflits de la CSCE, soit dans le projet de Cour proposé par M. Badinter <sup>(17)</sup>.

### III. Les contradictions internes à l'idée de minorité

Dans les années 1980, les groupes tsiganes ont commencé à acquérir un poids réel dans la réflexion politique européenne. S'ils partagent un certain nombre de revendications communes, leurs méthodes, leurs structures, leurs forces respectives, diffèrent cependant d'un pays à l'autre. Ainsi pourrait-on opposer au premier abord, les Etats occidentaux aux nouvelles démocraties de l'Est : dans chaque pays se fait sentir le poids de l'histoire et des traditions politiques nationales, celui des groupements de lutte pour les droits de l'homme, sans oublier l'importance des problèmes démographiques. Mais partout les rapports entre majorité et minorité sont générateurs de conflits et de rejets. En outre si l'idée même de minorité semble en expansion, la popularité de cette notion ne contribue, ni à en définir les limites, ni à en expliciter les modes de fonctionnement.

#### 1 / L'oppression des Etats

Le sentiment national ouest-européen s'est identifié à la modernité, se voulant porteur de rationalisation, d'instrumentalisme et de sécularisation. Cette conception conduit à opposer réalité des appartenances et abstraction de la citoyenneté, spécificité culturelle et universalisme de la Raison <sup>(18)</sup>. Les communautés tsiganes, comme d'autres groupes minoritaires, ont dénoncé, derrière l'application de principes généraux, la destruction de leurs identités et le rôle normalisateur joué par des institutions telles que l'école, l'administration, les services sociaux <sup>(19)</sup>.

Mais l'affaiblissement des capacités d'intégration des structures nationales, liées à

l'irruption de nouveaux groupes sociaux, ont favorisé d'autres expressions culturelles. Et dans le même temps ces groupes minoritaires doivent chercher à acquérir une place dans l'espace national, ne serait-ce que pour se faire entendre. Ce paradoxe, pluralité et diversité de groupes culturels, recherche de participation à la société dominante, conduit à des tensions, à des luttes et conteste les politiques d'intégration.

Le voyage, spécificité culturelle revendiquée par les familles tsiganes, en est un exemple.

En France, l'itinérance est un droit reconnu, la "liberté d'aller et venir", même si ce droit n'est exercé que par une minorité. En tant que mode de vie minoritaire, il doit obtenir sa reconnaissance dans l'espace public. Mais les représentations dominantes identifient la sédentarisation à la norme, à la modernité. Les nomades sont considérés comme étant à l'écart, à la marge, échappant aux images ordonnées sur lesquelles reposent les réglementations.

Le voyage peut donc être le lieu du retrait, forme du refus de la participation et de l'intégration. C'est, par exemple, le cas pour ces regroupements de centaines de caravanes dans la région parisienne, la police renonçant alors à les expulser. Cela permet de construire une unité, une communauté qui ne peut être trouvée ailleurs, et de vivre l'échec de l'insertion en donnant une signification positive à la dépendance. Ces pratiques fonctionnent comme un essai d'imposer des normes dans un espace, comme une sorte de pouvoir alternatif, cherchant à contrôler et à marquer un territoire.

A ces pratiques de retrait s'opposent des pratiques qui font du voyage le moyen de défendre une "personnalité" menacée par la modernisation ou désintégrée par des années de sédentarisation forcée. Ici le voyage a moins une fonction identitaire

que de contestation des formes dominantes de l'intégration. Il est revendiqué comme un art de vivre, une forme d'authenticité, à partir d'un "esprit", et souvent opposé aux formes agressives de certains itinérants qui, par leurs comportements, jettent la suspicion sur tous ceux qui voyagent (ordures, bruits, querelles, mendicité, petite délinquance). "Moi, je suis un voyageur... le voyage je l'ai pratiqué, j'habite dans un appartement... mais je repartirai un jour, quand je le voudrai...". Au sens strict, le voyage est ici facteur de libre choix de vie, et donc d'intégration sociale.

On perçoit un décalage entre la conception de l'intégration prônée par le rapport Delamon<sup>(20)</sup> et les images négatives toujours présentes d'un monde tsigane marqué par le rejet et l'exclusion. Par contre quand il s'agit d'accueillir des populations sédentaires ou semi-sédentarisées, l'évocation du nomadisme par les pouvoirs locaux sert à refuser toute installation durable et justifie leur expulsion au nom des violations de l'ordre public et des règlements d'urbanisme. Le stationnement ne constitue en définitive que le point d'ancrage d'un conflit global concernant des populations jugées marginales et où se trouve en jeu la gestion du pouvoir en place.

Encore plus dramatiquement, on découvre dans l'Europe de l'Est et ses Etats multinationaux, l'hostilité raciste ou xénophobe qui se porte sur des minorités servant de boucs émissaires. Ce qui permet de faire diversion dans la gestion de la crise économique ou la recherche d'une cohésion nationale.

Les rapports des différents groupements ou ONG qui travaillent dans le domaine de la protection des droits de l'homme (International Helsinki Federation for Human Rights, Fédération Internationale des Droits de l'Homme, ONG accréditée

LISELOTTE NISSEN

auprès de l'ONU, Commission française consultative des Droits de l'Homme auprès du Premier Ministre, American Friends Service Committee des USA) ont, toutes, dans des rapports récents, stigmatisé ces situations discriminatoires vécues par les Tsiganes. En Hongrie "les Juifs et les Tsiganes semblent constituer actuellement les "ennemis idéaux" (internes) de la patrie"<sup>(21)</sup>. En Roumanie, de la même façon, la stratégie de la construction de l'identité passe par une véritable "production de l'autre", télévision à l'appui, pour arriver à

faire du Tsigane un bouc émissaire à part entière. "On l'a montré spéculateur (tout en lui assurant la protection de la police), anarchiste incendiaire lors des manifestations pacifiques, clochard crapuleux donnant une image peu complaisante de la Roumanie à l'étranger... et tout cela dans un crescendo subtil, s'appuyant sur des parties évidentes de vérité, de sorte que beaucoup de Roumains ont fini par croire que les Tsiganes étaient vraiment responsables de leur détresse". C'était du même coup une bonne excuse pour le pouvoir

## CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE (CSCE)

### PRINCIPALES RÉUNIONS

*Helsinki, 1973-1975 : Conférence sur la sécurité et la coopération; adoption et signature de l'Acte Final; (1er août 1975)*

*Belgrade, 1977-1978 : Conférence d'examen de Belgrade; adoption d'un Document de clôture ;*

*Madrid, 1980-1983 : Conférence d'examen de Madrid; adoption d'un Document de clôture;*

*Ottawa, 1985 : Réunion d'experts sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales;*

*Vienne, 1986-1989 : Conférence d'examen de Vienne; adoption d'un Document de clôture;*

*Paris, 1989 : Première Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE;*

*Copenhague, 1990 : Deuxième Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE; adoption d'un Document de clôture; (art. 40 sur problèmes des Roms);*

*Paris, 1990 : Réunion des Chefs d'Etat ou de gouvernement; adoption et signature de la Charte pour une nouvelle Europe;*

*Genève, 1991 : Réunion des experts sur les minorités nationales; rapport de réunion;*

*Moscou, 1991 : Troisième Réunion de la*

*Conférence sur la dimension humaine de la CSCE; adoption d'un Document de clôture;*

*Helsinki, 1992 : Conférence d'examen de Helsinki et Réunion des Chefs d'Etat ou de gouvernement; adoption du document "Les défis du changement"; proposition par délégation tchèque, slovaque et Pays-Bas, "pour l'accès à l'égalité des droits pour les personnes appartenant à la communauté des Roms et des gens du voyage";*

*Varsovie, 1992 : Séminaire sur "la dimension humaine de la tolérance";*

*Prague, 1992 : Deuxième Réunion du Conseil des Ministres; adoption du Document de Prague sur le développement ultérieur des institutions et structures de la CSCE;*

*Stockholm, 1992 : Troisième Réunion du Conseil des Ministres; adoption du Document "La nouvelle Europe, le rôle de la CSCE".*

*Helsinki, 1992-1993 : sur l'avenir de l'Europe.*

*Rome, 1993 : Réunion du Conseil des Ministres, demande rapport sur les minorités nationales.*

*Genève, 1993 : Réunion d'experts sur les minorités nationales.*

roumain qui s'est retrouvé partie prenante dans les conflits ethniques, comme les heurts sanglants à Tirgu-Mures, ou la chasse aux Tsiganes pratiquée par les mineurs appelés à Bucarest par le président Iliescu.

Qu'il s'agisse de l'exaspération des particularismes à l'intérieur de l'ex-Tchécoslovaquie, de l'écart entre la notion de "patrie" et de celle de "nation" en Hongrie, susceptible de provoquer des tensions dangereuses, ou de la manière dont les différents pouvoirs, hier et aujourd'hui, en Roumanie, ont exalté une mythique identité nationale pour détourner des tensions sociales et politiques, il s'agit toujours de construire la "mise en scène" du racisme.

## 2/ Les difficultés de l'organisation interne

C'est à partir des années 1960-1970 que les Tsiganes commencent à s'organiser en Europe occidentale. Le premier congrès mondial a lieu à Londres en 1971, les délégués de 14 pays y participent. C'est là qu'officiellement est adopté le terme de Rom. C'est là que naît ce qu'on a pu appeler le "nationalisme tsigane" <sup>(22)</sup>, cette conviction de former un peuple qui s'appuie sur certains éléments fondamentaux tels que l'attachement à l'Inde comme le pays dont ils sont originaires, la volonté d'œuvrer à la standardisation de la langue, le romani, la mémoire du génocide nazi. Parallèlement se manifeste le refus d'un Etat tsigane, d'un territoire spécifique ainsi que la réaffirmation que les Tsiganes sont tous nationaux des pays dans lesquels ils vivent.

Mais c'est aussi l'occasion de s'élever contre la situation qui leur est faite dans tous les pays, à l'Est comme à l'Ouest, méconnaissance de leurs droits, relégation dans la catégorie des exclus, sédentarisation forcée, alors que dans le même temps

les mutations économiques, l'industrialisation, l'urbanisation rendaient plus difficile la pratique du nomadisme.

D'autres congrès tenus en 1978, en 1981, en 1990 à Varsovie, ont consacré le dynamisme et la représentativité d'une organisation confédérale, la Romani Union Internationale, qui a obtenu un statut consultatif auprès des Nations Unies en 1979. Il n'est pas question de reprendre dans le cadre de cet article l'action de la Romani Union et de certains de ses membres. Cette action est largement relatée au fil des parutions de la revue *Etudes Tsiganes*, de même que celle d'organisations nationales qui sont nées dans les pays de l'Est en même temps que les révolutions démocratiques.

La France a reconnu officiellement et symboliquement le travail réalisé par une de ces organisations en remettant le Prix des Droits de l'Homme, en février 1992, à la Fédération ethnique des Roms de Roumanie, représentée par N.Gheorghe, pour un projet de coopération entre la France et la Roumanie.

Dans tous ces nouveaux régimes de l'Est, les Tsiganes ont ressenti le besoin de se doter de représentation et ont formé des partis politiques ou ont créé des organisations à vocation sociale ou culturelle. Des Tsiganes, issus d'une "intelligentsia" active et poussée sur le devant de la scène par la nouvelle attention apportée aux minorités, ont été élus députés, des publications tsiganes tentent d'être les catalyseurs des nouvelles formes d'expression dans la recherche de l'identité tsigane.

L'intérêt de toutes ces structures, au delà de leur apparente diversité, provient principalement du fait qu'elles permettent une participation directe des familles tsiganes à la résolution de leurs problèmes. Les prises de paroles politiques, les initiatives locales,

les stratégies de gestion des situations et des réalités quotidiennes correspondent à l'exercice concret d'une citoyenneté qu'ils revendiquent désormais à voix haute.

Mais il faut ajouter un certain nombre de réserves et de questions au sujet des contraintes qui pèsent sur les possibilités d'action.

Comment une activité associative pourrait-elle lutter contre la dramatique situation de précarité dans laquelle vit l'ensemble de la minorité tsigane ? Analphabétisme, pauvreté, marginalité, chômage, taux élevé de mortalité infantile, sureprésentation dans les statistiques de la délinquance créent des conditions d'exclusion sociale et renforcent la domination. La référence au Tsigane parasite ou hors la loi, sert, on le sait, aux gouvernements chargés de mener des politiques de normalisation, mais elle imprègne aussi une fraction prépondérante de la communauté tsigane elle-même.

En effet la politique de sédentarisation et d'assimilation pratiquée par les régimes socialistes a été à l'origine d'un processus de déculturation pour beaucoup de Tsiganes. Le travail forcé, le regroupement aux abords des villes a contribué à transformer les pratiques et traditions, même si, dans les régions rurales, l'organisation sociale est restée plus structurée ou si une

élite intellectuelle a pu se dégager, grâce à un large accès à l'université.

Ainsi se sont constitués pour les groupes tsiganes des paliers culturels qui préludent à divers degrés d'intégration à la société environnante. Du village rural à la cité ouvrière, de la tente dressée dans la montagne à la cabane couverte de suie édiflée à coté de tel grand combinat chimique, la mobilité sociale se joue en maîtrisant plus ou moins l'utilisation de l'espace, la permanence de l'unité familiale, le prestige social de la lignée.

Que cette transformation ait été subie à regret, en particulier par les familles les plus traditionnelles, contraintes de s'adapter pour ne pas disparaître, ou qu'elle ait été assumée en terme de stratégie professionnelle, de reconversion, elle a entraîné une rupture dans la cohésion de la communauté, non seulement d'ordre économique mais également culturel.

L'ouverture des groupes à des activités de salariat s'est accompagnée d'une hiérarchisation par rapport aux modèles traditionnels d'artisanat ou de petit commerce. Certaines familles, par exemple, dénie la qualité de Tsiganes à des individus qui travaillent en usine.

On voit se dessiner une segmentation des communautés en une classe moyenne et une large couche sédentarisée "en état

## ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

*1.1 Convention 107 concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants, Genève, 1957.*

*1.2 Convention 169 concernant les peuples autochtones et tribaux dans les pays indépen-*

*dants, adoptée par la conférence à sa 76e session, Genève, 27 juin 1989.*

*1.3 Convention 111 concernant la discrimination (emploi et profession). Rapport de la Commission d'enquête pour examiner la plainte relative à l'observation de la Roumanie, Genève, mai-juin 1991.*

d'insécurité économique, émotionnelle, affective" selon la formule utilisée par le Tsigane roumain Alexandru Danciu <sup>(23)</sup>.

D'où la difficulté à faire se rencontrer des groupes qui n'ont pas les mêmes revendications et qui sont toujours tentés de s'exclure mutuellement.

La question de la représentativité des porte-parole est encore un autre problème. On peut remarquer que les élus ne sont pas nécessairement représentatifs, ou que les responsables désignés peuvent fort bien user de leur influence en sens contraire des intérêts de leur communauté. D'autres divisions existent entre les "chefs" traditionnels de villages ou de clans, comme les "bulibasha" en Roumanie qui marchandent aujourd'hui leur soutien aux partis politiques, après s'être ralliés autrefois au pouvoir communiste et des membres de "l'intelligentsia" élitiste et moderne, qui ne disposent pas sur le terrain de tout l'appui qui leur serait nécessaire.

Mais les autorités locales ou les pouvoirs

publics doivent savoir précisément ce que représentent les groupes avec lesquels elles traitent, et il est clair que la question se reposera continuellement.

Outre ces problèmes particuliers on peut se demander plus globalement si les politiques en direction des groupes minoritaires auront des effets plus larges que les avancées ponctuelles qui leurs sont offertes dans quelques pays. Les discriminations subies par une minorité, ses difficultés à se faire entendre, ne sont bien souvent que le reflet de politiques insatisfaisantes sur un plan général. Le stigmate porté sur une minorité et sur son mode de vie reflète les tensions internes à une société. Il ne suffira pas de trouver des recettes propres à améliorer tel fonctionnement local si on ne remet pas aussi en cause les modalités de gestion nationale face à l'ensemble des revendications culturelles.

## NOTES / REFERENCES

- (1) - Raymond Goy, L'émergence des Roms en droit international public, Mélanges Robert Pelloux /Ed. l'Hermès, Lyon 1981, p. 219 à 244.
- (2) - Norbert Rouland, La tradition juridique française et la diversité culturelle, rapport adressé à la commission française pour l'UNESCO, 27 avril 1993.
- (3) - Raymond Verdier, De l'histoire du droit à l'histoire des hommes / Courrier du CNRS, n° 75, avril 1990, p. 8 à 10.
- (4) - Jean Carbonnier, Flexible droit / LGDJ, Paris, rééd. 1983.
- (5) - Les conditions juridiques et culturelles de l'intégration, rapport du Haut Conseil à l'Intégration, Paris / La Documentation française, 1992.
- (6) - La situation des gens du voyage et les mesures proposées pour l'améliorer / rapport Delamon, juillet 1990, p. 41.
- (7) - Dossier, Derrière les Etats, les minorités, Sciences humaines, n° 3, février 1991, p.16 à 31.
- (8) - J. Donzelot et Ph. Estebe, L'Etat animateur / Projet n° 233, printemps 1993.
- (9) - J. Charlemagne, Migration Est-Ouest : Le cas des Tsiganes / Rapport de recherche, CERI, Paris, décembre 1992.
- (10) - Article 3: "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément".
- (11) - Sieyès, Qu'est-ce que le Tiers-Etat, Paris / PUF, rééd. 1982
- (12) - Norbert Rouland, Les fondements anthropologiques des droits de l'homme, Institut international des Droits de l'Homme, Strasbourg, juillet 1993.
- (13) - Roger Caratini, La force des faibles, Encyclopédie mondiale des minorités / Larousse, 1986.
- (14) - P. Renouvin - J.B. Duroselle, Introduction à l'étude des relations internationales, Paris / Armand Colin, rééd. 1991.
- (15) - Marcel Courthiade, Les voies de l'émergence du romani commun / Etudes Tsiganes, n°3/1990, p. 26 à 51.
- (16) - Roma Gypsies in CSCE Region, Report of the High Commissioner on National Minorities / CSCE, 21-23 septembre 1993.
- (17) - F.Rouso-Lenoir, Que faire des minorités ? / Le Monde 2-11-1991.
- (18) - Les politiques locales d'intégration des minorités immigrée en Europe et aux Etats-Unis, sous la dir. de D. Lapeyronnie / ADRI, Paris.
- (19) - J. Charlemagne, Les Tsiganes en France face aux normes sédentaires in "Tsiganes, Identité, Evolution" sous la dir. de P. Williams / Syros, 1989, p. 187 à 195.
- (20) - "L'accès à l'égalité des droits sans atteinte à un mode de vie librement choisi" / rapport Delamon, op.cit. p. 40.
- (21) - En Europe, les Nations / Terrain, n° 17, octobre 1991.
- (22) - Voir les comptes-rendus de ce congrès par T. A. Acton et Matéo Maximoff / Etudes Tsiganes, n° 2-3/1971 et 4/1971.
- (23) - Alexandre Danciu, Introduction au problème tsigane à l'Est / Problèmes politiques et sociaux, n° 503, 11 janvier 1985.
- (24) - Les minorités en Europe, sous la dir. de Henri Giordan / éd. Kime, Paris, 1992.