

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Documents d'information
SG/Inf(2015)16 rev

Accès restreint

23 avril 2015¹

**Actualisation du programme du Conseil de l'Europe en matière
d'intégration des Roms² (2015-2019)**

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion ; il sera déclassifié conformément à la Résolution [Res\(2001\)6](#) sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

² Le terme « Roms » utilisé au Conseil de l'Europe désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ».

Actualisation du programme du Conseil de l'Europe en matière d'intégration des Roms³ (2015-2019)

Partout en Europe, nombre de Roms vivent toujours en marge de la société, bien souvent exposés à la discrimination, aux préjugés et à la haine. En dépit des efforts déployés depuis des années au niveau national et européen, la situation demeure extrêmement préoccupante. C'est pourquoi il est temps de revoir notre approche et de relancer la stratégie pour l'intégration des Roms.

Nos engagements sont formulés dans la Déclaration de Strasbourg sur les Roms (2010), qui continue de définir l'orientation fondamentale des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des Roms, et dans d'autres documents d'orientation et normes. Il ne s'agit pas de réviser ces textes, mais de veiller à les mettre en œuvre selon une approche stratégique, sans jamais perdre de vue leur application effective, afin de combler l'écart entre les normes et la réalité.

Il est proposé d'étendre les initiatives dont l'efficacité est avérée et de mettre en place de nouveaux projets dans les secteurs où notre approche présente des lacunes. Les propositions qui suivent s'appuient sur les enseignements tirés au cours des dernières années et visent à concentrer nos énergies sur les interventions qui peuvent avoir les effets les plus tangibles.

Introduction

Le Conseil de l'Europe attache depuis plusieurs décennies une grande importance à la pleine intégration des Roms dans la société européenne. En 2010, l'Organisation a renforcé son engagement politique en la matière par l'adoption de la Déclaration de Strasbourg sur les Roms⁴. Celle-ci définit des orientations pour les Etats membres et le Conseil de l'Europe, conjuguant intégration économique et sociale – notamment dans le domaine de l'éducation, du logement, de l'emploi et de la santé – et protection effective contre la discrimination.

La Déclaration de Strasbourg, ainsi que diverses recommandations du Comité des Ministres, résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des droits sociaux (CEDS), les recommandations des organes de suivi et du Commissaire aux droits de

³ Le terme « Roms » utilisé au Conseil de l'Europe désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ».

⁴ CM(2010)133

l'homme, guident les Etats membres dans l'élaboration de leurs politiques nationales relatives aux Roms. Au fil des années, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont pris d'innombrables mesures pour mettre en œuvre ces normes et améliorer la situation sur le terrain. Le Conseil de l'Europe soutient leurs initiatives par des programmes opérationnels européens, dont certains sont menés en coopération avec des partenaires internationaux. On trouvera en annexe au présent document le troisième rapport consacré au suivi de la Déclaration de Strasbourg.

Toutefois, l'ensemble de ces actions n'ont pas permis de susciter le profond changement qui s'impose : les résultats de suivi montrent systématiquement que le problème de l'exclusion des Roms – même s'il ne se pose pas avec autant d'acuité dans tous les Etats membres – demeure répandu et requiert une attention paneuropéenne. Il semble peu probable que la situation s'améliore dans un proche avenir, alors que les Roms continuent de subir des discriminations dans de multiples domaines : le faible taux de participation à l'éducation, les conditions de logement et de santé précaires, le sous-emploi et l'extrême pauvreté les enferment dans un cycle d'exclusion apparemment inéluctable.

Il faut absolument briser ce cercle vicieux. Or l'antitsiganisme progresse dans de nombreux Etats membres et la recherche de solutions politiques est plus difficile, mais aussi plus urgente que jamais. Sur le terrain, les municipalités rencontrent souvent de grandes difficultés dans leurs tentatives pour répondre aux problèmes des Roms.

Les perspectives résultant du droit de circuler librement ont amené un grand nombre de Roms à se déplacer au sein de l'Union européenne. S'ajoute à cela la possibilité d'entrer dans l'UE sans visa à partir de plusieurs pays, qui a entraîné une nouvelle hausse de la migration des Roms, quelquefois exploitée pour susciter des sentiments d'hostilité à l'égard de cette communauté. Ces mouvements ont mis en évidence, parfois de manière vive, la nécessité d'adopter des mesures efficaces pour lutter contre l'exclusion sociale des Roms, dans les pays d'origine comme dans les pays de destination.

Il est par conséquent urgent de revoir notre approche en reconnaissant ses limites, en analysant les défis qui se posent à nous et en nous engageant ensemble dans une démarche plus stratégique, plus ciblée et plus efficace.

Le rôle du Conseil de l'Europe

De par sa riche expérience politique et opérationnelle, sa dimension paneuropéenne, ses instruments juridiques – en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Charte sociale européenne et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales –, ses organes de suivi et organes consultatifs ainsi que ses activités de coopération, le Conseil de l'Europe est idéalement placé pour promouvoir l'intégration des Roms. Ces atouts font de lui un pilier central des politiques européennes en la matière.

L'Union européenne et l'OSCE accordent également une importance primordiale à l'intégration des Roms mais ont dans ce domaine des priorités en partie autres et des instruments différents. La cohérence des objectifs est à la base de l'étroite coopération interinstitutionnelle qui existe aujourd'hui.

Le Conseil de l'Europe soutient les Etats membres dans leurs efforts pour développer et moderniser les politiques et actions en faveur de l'intégration des Roms et partager les bonnes pratiques en la matière. Les activités de suivi, reposant ou non sur des conventions, jouent ici un rôle essentiel car elles permettent une évaluation objective des progrès réalisés. L'Organisation est également en mesure d'apporter un conseil politique et un soutien à la réalisation de campagnes, et offre des possibilités de renforcement des compétences pour les membres des communautés roms, les organisations de la société civile, les pouvoirs locaux et régionaux, les professionnels de la lutte contre la criminalité et les hommes de loi, ainsi que les médias. En établissant un dialogue régulier et constructif avec les organisations roms au niveau européen, le Conseil de l'Europe contribue à donner aux Roms une possibilité de se faire entendre sur la scène internationale.

Priorités à moyen terme et leur application

Compte tenu des défis immenses, mais également de la situation budgétaire actuelle, le Conseil de l'Europe doit sélectionner avec soin ses priorités stratégiques et associer ses différentes compétences de base, poursuivre ses activités en s'appuyant sur celles qui se sont révélées les plus efficaces et innover par le lancement de nouvelles initiatives.

La lutte contre l'antitsiganisme, le renforcement de la mise en œuvre au niveau local et l'amélioration de la situation des plus vulnérables – les femmes, les enfants et les jeunes – devraient être les trois priorités des travaux du Conseil de l'Europe relatifs à la situation des Roms.

L'Organisation joue de ce point de vue un rôle central, qui est de soutenir les autorités nationales, régionales et locales dans l'exécution de leurs engagements à l'égard des Roms et le développement de politiques et d'institutions inclusives.

Il sera fait pleinement usage, s'il y a lieu, du Comité ad hoc d'experts sur les questions roms (CAHROM) pour élaborer et appliquer les priorités qui seront supervisées par le Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur les questions sociales et de santé (GR-SOC).

Les mesures de mise en œuvre des priorités seront développées lors de la préparation du programme et du budget pour le biennium 2016-2017.

Première priorité: combattre les préjugés, la discrimination et les crimes contre les Roms (antitsiganisme)

L'antitsiganisme doit être combattu par des réponses juridiques et des actions préventives de sensibilisation. Les résultats des activités de suivi du Conseil de

l'Europe et d'autres sources d'information montrent que les Roms sont encore largement victimes de discrimination dans de nombreux Etats membres. La priorité numéro un doit donc être le renforcement de la protection juridique des Roms, notamment dans le domaine des droits de l'homme, des droits sociaux et des droits des minorités, ainsi que l'amélioration de leur accès à la justice.

Ces dernières décennies, les Etats membres ont pour la plupart pris d'importantes mesures en ce sens, parmi lesquelles l'adoption d'une législation plus musclée contre la discrimination et la création d'organes indépendants pour l'égalité et la lutte contre la discrimination. Cela dit, les stéréotypes négatifs persistants et l'instauration d'un climat de peur et de haine à l'égard des Roms au sein de la société européenne constituent souvent des obstacles aux avancées politiques. Même dotés de fonds adéquats, les programmes opérationnels en faveur de l'intégration des Roms, en particulier dans l'Union européenne, sont quelquefois limités dans leur mise en œuvre par crainte de susciter l'hostilité de l'opinion publique.

Toutes les institutions du Conseil de l'Europe s'emploient à assurer la pleine application des normes européennes pour mettre fin à la discrimination à l'égard des Roms. Elles suivent les progrès accomplis et s'attachent à développer les capacités des services publics chargés d'administrer la justice sans discrimination. Les programmes actuels de renforcement de l'éducation aux droits de l'homme à l'intention des professions juridiques et des forces de police devraient être poursuivis et étendus. La coopération sur les questions roms avec les organes chargés de l'égalité et les ombudsmans au sein des Etats membres, ainsi qu'avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), sera intensifiée pour accroître l'efficacité des mécanismes de protection des droits de l'homme au niveau national.

Pour ce qui est d'améliorer l'opinion générale à l'égard des Roms, le Conseil de l'Europe mène actuellement avec succès la campagne « Non à la haine » contre le racisme et le discours de haine sur Internet, qui présente un intérêt particulier sur le plan de la lutte contre l'antitsiganisme. Les messages et les supports de la campagne « Dosta ! » visant à éliminer les stéréotypes et à rapprocher les citoyens non roms des citoyens roms pourraient être intégrés de manière appropriée dans les plans nationaux d'action et dans les stratégies nationales d'intégration des Roms. Le Conseil de l'Europe a également entrepris un travail sur l'histoire des Roms, et notamment sur le génocide des Roms sous le régime nazi au XX^e siècle ; ce travail devrait être développé, avec le soutien des Etats membres intéressés, pour intégrer plus largement des aspects de l'histoire des Roms dans les programmes scolaires.

Outre la poursuite de ces initiatives réussies, le Conseil de l'Europe devrait introduire trois nouvelles lignes d'action :

(1) Amélioration de l'accès des Roms à la justice

Les nouvelles approches pour la mise à disposition d'une aide judiciaire primaire aux Roms et aux autres groupes vulnérables, lancées récemment sous la forme d'un projet pilote, devraient devenir une initiative à grande échelle gérée par le Conseil de l'Europe. La protection à l'échelon national

nécessite des solutions permettant aux organes de lutte contre la discrimination et aux institutions des droits de l'homme (bureaux des ombudsmans et cours constitutionnelles, y compris toute la chaîne judiciaire) de prendre connaissance des affaires de discrimination au niveau national.

(2) Amélioration des mécanismes de signalement des infractions motivées par la haine aux autorités

Il est notoire que les infractions à caractère raciste à l'égard des Roms et autres groupes vulnérables sont sous-déclarées⁵. Le Conseil de l'Europe devrait par conséquent soutenir la mise en œuvre des solutions novatrices élaborées dans certains Etats membres, par le biais d'une nouvelle initiative⁶. L'exercice de poursuites pour discriminations multiples contre des groupes vulnérables (femmes et filles roms, LGBT et migrants) requiert souvent des compétences et des techniques spécialisées pour atteindre les normes établies par la Cour européenne des droits de l'homme. Des activités d'amélioration des compétences permettraient de renforcer la capacité des juges et des procureurs à apporter une protection adéquate à ces groupes au niveau national.

(3) Institut européen des Roms⁷

Il a été proposé de créer un Institut européen des Roms (ERI) (titre provisoire), institution indépendante qui aurait pour mission d'améliorer l'image que les Roms ont d'eux-mêmes et de combattre les préjugés négatifs à leur égard dans le reste de la société, par l'art, la culture, l'histoire et les médias. Cette idée est née des débats tenus par des intellectuels roms ces quarante dernières années. Des organisations prestigieuses d'art et de culture romani, ainsi que des artistes, producteurs culturels et intellectuels renommés sont convaincus de l'utilité de cette initiative, qui est également soutenue par les Open Societies Foundations. L'UE a indiqué qu'elle serait en mesure de financer des projets de la nouvelle institution.

Deuxième priorité: présentation de modèles novateurs de politiques soucieuses d'inclure les groupes les plus vulnérables

Les communautés roms vivent souvent dans une pauvreté épouvantable et un isolement complet, ce qui les rend extrêmement vulnérables face à la violence, à la criminalité et à la discrimination sur le plan économique et culturel. Au sein de ces communautés, les femmes, les jeunes et les enfants sont particulièrement exposés à la discrimination multiple et à des formes de violence spécifiques, parmi lesquelles le mariage précoce ou forcé, la violence domestique, la traite ou la mendicité forcée. Les jeunes Roms, hommes et femmes, ne bénéficient pas d'un accompagnement suffisant dans leur transition vers l'autonomie et la vie active et risquent l'exclusion permanente. Les femmes, les jeunes et les enfants roms jouent un rôle essentiel

⁵ Voir également la Résolution 1967 (2014) de l'APCE « Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe », § 8.1.6

⁶ Par exemple : *True Vision* au Royaume-Uni, <http://www.report-it.org.uk/>

⁷ Point en cours d'examen par le GR-SOC (document GR-SOC(2015)xx)

dans le changement social et économique au sein des communautés roms ; ils ont besoin d'un soutien spécifique pour pouvoir exercer pleinement leurs droits.

Les Etats membres ont conscience de la nécessité de redoubler d'efforts pour briser le cercle vicieux et en particulier, améliorer la situation des Roms en matière de logement et l'accès des enfants et des jeunes Roms à une éducation inclusive de qualité⁸. Les expulsions forcées de communautés roms de leur habitat sans mise à disposition d'un logement de remplacement décent n'ont pas entièrement disparu du paysage européen. La scolarisation des élèves roms dans des écoles et classes séparées existe encore dans divers lieux, en dépit de la jurisprudence européenne s'opposant à toute forme de ségrégation dans l'éducation. Malheureusement, l'égalité des sexes et la situation des femmes roms, mentionnées comme priorités dans la Déclaration de Strasbourg, sont souvent des aspects secondaires des stratégies et plans d'action nationaux pour l'intégration des Roms.

Le Conseil de l'Europe a engagé des programmes offrant aux groupes les plus vulnérables une assistance, bien que limitée, dans divers domaines. Parmi ces derniers, on peut citer le Plan d'action pour la jeunesse rom, l'action menée dans le cadre de la Stratégie sur les droits de l'enfant (2012-2015) et les programmes renforçant l'égalité des sexes et contribuant à l'autonomisation des femmes roms, notamment par le biais de micro-crédits visant à encourager l'entrepreneuriat actuellement élaborés par la Banque de développement du Conseil de l'Europe. Ces activités ciblées devraient se poursuivre et être étendues.

Le Conseil de l'Europe ne peut se substituer aux autorités nationales mais peut être un agent d'innovation en développant son action en faveur des groupes les plus vulnérables. Outre la poursuite des initiatives réussies précitées, le Conseil de l'Europe devrait par conséquent introduire deux nouvelles lignes d'action :

(1) Egalité entre les femmes et les hommes et autonomisation des femmes roms

En concertation avec les associations et initiatives de femmes roms et en coopération avec les pouvoirs publics, le Conseil de l'Europe devrait mettre en place une nouvelle initiative pour renforcer l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes, en accord avec les recommandations des Conférences internationales des femmes roms et les stratégies élaborées par des femmes roms (une coopération avec l'Union européenne sera recherchée).

(2) Rendre les droits de l'enfant accessibles aux familles roms

Une nouvelle initiative sur les droits de l'enfant, visant la participation et la responsabilisation des parents roms et de leurs enfants, devra être développée pour sensibiliser aux droits de l'enfant et améliorer l'accès à ces derniers, lutter contre les violences à l'égard des enfants roms, au sein de leurs communautés et en dehors, et améliorer les compétences des professionnels

⁸ CM/Rec(2012)13 du Comité des Ministres aux Etats membres en vue d'assurer une éducation de qualité

en vue de la mise en place de services publics non discriminatoires et adaptés à l'enfant dans l'éducation, la santé, le domaine social et la justice.

Troisième priorité: présentation de modèles novateurs pour des solutions locales

Les actions menées aux niveaux local et régional sont décisives pour produire des améliorations réelles en matière d'intégration des Roms. A cette fin, les autorités locales et régionales doivent être en mesure de mettre en œuvre des politiques et des projets intégrés et la participation des Roms doit être renforcée. Beaucoup de collectivités locales et régionales sont déterminées à agir en faveur de l'intégration des Roms mais, pour y parvenir, elles ont besoin de soutien, de compétences et de ressources.

Les programmes ROMED2 et ROMACT sont des initiatives récentes mises en œuvre avec l'Union européenne et en coopération avec de nombreux acteurs au niveau européen, national et local, qui ont déjà apporté des modèles novateurs et efficaces pour renforcer la participation des Roms et le développement local.

ROMED2 vise à améliorer la participation des Roms en mobilisant leurs communautés et en les rapprochant de la prise de décisions au niveau local. Il a recours à la médiation et à la participation démocratique, et renforce les moyens d'action des Roms et des administrations locales pour un dialogue civique et une coopération plus efficaces. Ce programme se trouve à divers stades de mise en œuvre dans 12 Etats membres mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour en accroître l'impact et en assurer la pérennité.

ROMACT entend contribuer à résoudre les problèmes de ressources et de capacités de développement local dans les régions à population rom majoritaire. Il apporte un soutien aux administrations locales dans la mise en œuvre de bonnes pratiques de gouvernance participative et de plans de développement inscrits dans la durée et les oriente vers les ressources adaptées, notamment en améliorant l'accès aux fonds de l'UE et leur utilisation. Des avancées ont été obtenues dans six Etats membres en encourageant une coopération accrue entre les communautés roms et les pouvoirs publics par des stratégies de travail en commun, un co-investissement de tous les acteurs et un engagement en faveur du développement local. Ces activités doivent être intensifiées.

Mesures d'accompagnement

Il y aurait également lieu d'adapter certains mécanismes de travail du Conseil de l'Europe pour les Roms. Les mesures suivantes sont proposées :

- Publication régulière d'un recueil de la jurisprudence relative aux Roms, des résultats des activités de suivi du Conseil de l'Europe et des conclusions des rapports par pays

- Nomination de rapporteurs roms dans d'autres comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe, comme le CDDH, le CDPPE et le CDDECS⁹
- Renforcement et institutionnalisation de la coopération avec d'autres institutions internationales à dimension politique évidente, en particulier l'Union européenne et l'OSCE, notamment par la mise en place d'un dialogue régulier cherchant à trouver des synergies et à éviter les doublons dans les travaux des différentes institutions européennes ;
- Dialogue orienté vers des objectifs précis avec un plus grand nombre d'organisations roms, dont le Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV), comme envisagé actuellement au niveau du CM¹⁰, et possibilité de coopération plus étroite avec l'Union européenne dans ce domaine.

⁹ Comme cela a été proposé récemment par le Comité ad hoc d'experts sur les questions roms (CAHROM). Le DECS-ENF et le CCJ nomment déjà des rapporteurs roms.

¹⁰ GR-SOC(2015)3rev

ANNEXE**Troisième rapport d'étape
sur le suivi de la Déclaration de Strasbourg sur les Roms**

1. Ce rapport fait suite aux précédents rapports de mise en œuvre établis en 2011 et 2013¹¹. Sa structure reprend celle de la Déclaration de Strasbourg sur les Roms, adoptée lors de la Réunion à haut niveau du Conseil de l'Europe sur les Roms organisée le 20 octobre 2011¹².

Non-discrimination et citoyenneté

2. Depuis l'adoption de la Déclaration de Strasbourg, la plupart des Etats membres ont promulgué une législation nationale pour combattre le racisme et la discrimination raciale et mis en place des organes indépendants chargés de lutter contre la discrimination, s'inspirant souvent des Recommandations de politique générale publiées par la Commission européenne contre la racisme et l'intolérance (ECRI)¹³. Beaucoup d'Etats membres du Conseil de l'Europe, dont les 28 membres de l'UE, ont adopté des stratégies ou des plans d'action en faveur de l'intégration des Roms. Il s'agit d'une avancée majeure. Cependant, leur mise en œuvre laisse à désirer. Trop souvent, les résultats sont insuffisants, notamment dans les domaines clés que sont l'éducation, l'emploi, le logement, la santé et (dans certains cas) l'inscription à l'état civil. Dans la plupart des stratégies existantes, le principal problème tient à l'absence de propositions et de politiques réalistes pour faire face à l'antitsiganisme, combinée à une participation et une représentation insuffisantes des Roms. Les plans d'action nationaux ne suivent souvent pas d'approche globale mais ciblent uniquement tel ou tel secteurs politique sans égard pour la cohérence d'ensemble des politiques d'inclusion des Roms¹⁴. Sans compter que des financements limités, l'engagement insuffisant des pouvoirs publics et des mesures de décentralisation malvenues empêchent souvent de réels changements.

3. La Cour européenne des droits de l'homme reçoit sans discontinuer des requêtes alléguant des violations des droits des Roms. Ces derniers mois, le Comité des Ministres a surveillé l'exécution d'arrêts portant par exemple sur la ségrégation dans l'éducation ; la stérilisation forcée de femmes roms ; les enquêtes inefficaces sur des allégations de stérilisation forcée ; le défaut d'accès à des dossiers médicaux ; le refus d'octroi d'une pension à une veuve rom ; l'obligation pour des Roms et des Gens du voyage de quitter leur lieu de stationnement ; le manquement des autorités à protéger des Roms contre la violence de la police et de particuliers, à enquêter sur des agressions à motif raciste ou à fournir réparation.

¹¹ Documents SG/Inf(2011)11rev et SG/Inf(2013)27

¹² CM(2010)133

¹³ Notamment la Recommandation de politique générale n° 2 (sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national), n° 7 (sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale) et n° 13 (sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms)

¹⁴ Cf. CM/Rec(2008)5 sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe

4. Les violations des droits sociaux des Roms sont une cause permanente d'alarme. Sur 110 réclamations collectives déposées en application de la Charte sociale européenne, 15 concernaient la situation des Roms. Les violations constatées par le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) étaient liées au droit à la protection de la santé ; au droit à l'assistance sociale et médicale ; au droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique ; au droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique ; au droit des travailleurs migrants et de leurs familles à une protection et à une assistance ; au droit à une protection contre la pauvreté ; et à l'exclusion sociale et au droit au logement.

5. Cependant, l'exécution cohérente des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des décisions du CEDS n'est pas toujours assurée. Les faiblesses en termes de mise en œuvre concernent plus particulièrement trois domaines :

- le logement, en particulier les modalités d'expulsion forcée, l'absence de logement de remplacement, le risque de se retrouver sans-abri, la ségrégation dans le logement, etc. ;
- l'éducation, notamment la ségrégation scolaire et le placement systématique des enfants roms dans des écoles destinées à des enfants handicapés mentaux ;
- et des questions ayant trait aux enquêtes sur les infractions motivées par la haine et à la répression de ces infractions.

6. Le Commissaire aux droits de l'homme a identifié, au cours de ses travaux thématiques et par pays, plusieurs secteurs critiques, notamment les niveaux inquiétants d'antitsiganisme, d'apatridie, d'expulsions et de restrictions à la liberté de circulation dans le cadre des migrations internationales.

7. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales demeure très inquiet face à la situation persistante des préjudices portés aux Roms, malgré un certain nombre d'initiatives nationales, internationales et autres. Le Comité a régulièrement insisté sur la nécessité pour les Etats de faire des efforts résolus pour permettre aux Roms de participer pleinement à la vie sociale et économique sur la base d'une égalité entière et effective. Il a également souligné que les Etats et les sociétés doivent cesser de traiter les Roms comme un problème à résoudre ; il s'agit bien plutôt de créer des sociétés qui ne génèrent pas l'exclusion des Roms¹⁵.

8. La protection des droits des enfants roms est l'une des priorités de la Stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant 2012-15. La formation des médiateurs scolaires roms et les mesures contre la discrimination et la ségrégation des enfants roms dans les systèmes d'éducation et de santé comptent parmi les principaux dispositifs destinés à poursuivre cet objectif. Une attention particulière est portée aux droits des filles roms. Sensibiliser les enfants et les communautés roms aux droits de l'enfant reste une tâche importante.

¹⁵ Neuvième rapport d'activités couvrant la période allant du 1^{er} juin 2012 au 31 mai 2014, p.12

9. L'accès à la justice reste difficile pour de nombreux Roms en Europe. Le fait que beaucoup ne disposent pas de papiers d'identité et de permis de séjour est un obstacle majeur. Il est prouvé que le signalement de la discrimination à l'égard des Roms est systématiquement inférieur à la réalité et, souvent, ne donne lieu qu'à des poursuites judiciaires inadéquates. Par rapport aux actes discriminatoires et racistes infligés à de nombreuses communautés roms, le nombre d'affaires portées par les Roms devant des tribunaux nationaux ou européens est extrêmement faible. Chaque année, dans plusieurs Etats membres, un Rom sur trois est victime d'agression, de menace ou de harcèlement grave pour un motif perçu comme étant raciste¹⁶.

10. Le Conseil de l'Europe a tenté d'aider les Etats membres, par le biais de programmes opérationnels et de projets pilotes, dans leurs efforts de mise en œuvre de la Déclaration de Strasbourg et de renforcement de la non-discrimination et de la citoyenneté. Parmi les programmes récents, citons :

- une assistance judiciaire de base pour les groupes vulnérables, qui a mené par exemple à la création d'une ligne téléphonique nationale d'urgence et de centres d'aide judiciaire ;
- une vaste série de « formations de formateurs » destinées aux professionnels du droit et aux fonctionnaires de police, sur des questions de discrimination ayant trait aux Roms, dans le contexte du programme HELP ;
- deux journées d'action européennes dans le cadre du Mouvement contre le discours de haine, ciblant particulièrement la haine contre les Roms¹⁷ ;
- un Plan d'action pour la jeunesse rom, mis en œuvre depuis 2011 pour renforcer l'identité des jeunes Roms et la diversité au sein de la communauté rom, édifier un solide mouvement de la jeunesse rom et développer des programmes de participation et d'éducation aux droits humains ;
- des programmes destinés à faciliter l'autonomisation des femmes roms et l'égalité entre les femmes et les hommes¹⁸, des sessions d'étude et des réunions de suivi.

11. Le Conseil de l'Europe a également apporté son aide aux Etats membres par l'intermédiaire de domaines de programme et de projets financés au titre du mécanisme de subventions EEE/Norvège, dans le but d'améliorer la situation des Roms dans les Etats membres participant à ces programmes :

- Dans le cadre du domaine de programme 32, « Service correctionnel et sanctions non privatives de liberté », un comité de suivi rom a été établi en Roumanie pour évaluer et suivre la mise en œuvre de six projets, menés dans la limite des fonds disponibles et visant à améliorer la situation de la population rom au sein du service correctionnel. Le Conseil participe activement aux réunions du comité. Dans le cadre d'un projet s'inscrivant

¹⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, The situation of Roma in 11 EU Member States - Survey results at a glance, Vienne 2012

¹⁷ Le 8 avril (Journée internationale des Roms) et le 2 août (Reconnaissance du génocide des Roms)

¹⁸ Grâce à la contribution financière du Gouvernement finlandais

dans le programme susmentionné, « Renforcement de la capacité du système de détention provisoire à se conformer aux instruments internationaux pertinents des droits de l'homme », 20 policiers en poste dans des centres de détention provisoire en Roumanie ont été formés à la lutte contre la discrimination et aux droits de l'homme. Un guide de bonnes pratiques et un dépliant sur la prévention de la discrimination dans les centres de détention provisoire, traitant inter alia des Roms et d'autres groupes vulnérables, seront développés avec l'aide du Conseil de l'Europe.

- Dans le cadre du domaine de programme 30 « Coopération Schengen », un projet ayant pour thème « Protection des droits de l'homme et approfondissement des compétences et connaissances requises des fonctionnaires de police, notamment de ceux travaillant dans un environnement multiethnique, y compris au sein des communautés roms » a démarré en Bulgarie fin 2014. Le Conseil de l'Europe lui a apporté et continue d'apporter son expertise en matière de droits de l'homme et de lutte contre la discrimination, en plaçant un accent particulier sur les questions liées aux Roms (mise en œuvre de deux programmes de formation, élaboration en cours d'un manuel pour les policiers et organisation prévue d'une série de séminaires et d'ateliers).

12. Internet est de plus en plus utilisé pour inciter à la haine et à l'intolérance envers les Roms et d'autres groupes vulnérables. Dans le contexte du Mouvement contre le discours de haine, le Conseil de l'Europe a développé une campagne d'une grande visibilité mobilisant un vaste éventail de partenaires, principalement dans les rangs des jeunes, contre le discours de haine sur internet. La campagne a fait de la lutte contre la haine à l'égard des Roms l'un de ses thèmes prioritaires.

13. Plusieurs campagnes de sensibilisation nationales et locales ont été menées, visant le public au sens large et des groupes spécifiques de parties prenantes, notamment les professionnels des médias, les administrations publiques et les enseignants. Les objectifs de la campagne *Dosta!*, lancée à ce jour dans 17 Etats membres et au Kosovo¹⁹ par le Conseil de l'Europe en coopération avec les autorités nationales, sont de lutter contre les préjugés, les stéréotypes et l'antitsiganisme et de promouvoir la culture, histoire et la langue des Roms. Malheureusement, l'impact de cette campagne est souvent resté limité.

Inclusion sociale

14. Faire découvrir à la population majoritaire l'histoire des Roms et la discrimination dont ils sont victimes, et améliorer l'accès des Roms à l'éducation sont deux volets importants de toute politique de renforcement de l'inclusion des Roms en Europe. Le point de vue selon lequel, dans les sociétés démocratiques, chacun doit jouir d'une égalité des chances de manière à pouvoir exercer son droit à l'éducation et à bénéficier d'une éducation de qualité, proportionnelle aux aspirations

¹⁹ Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo

et aux capacités, doit aussi pleinement s'appliquer aux Roms²⁰. Aspirations et capacités – ce dernier point est d'autant plus important que bon nombre de Roms viennent d'un milieu connu pour son indifférence à l'éducation ou pour sa tendance à décourager la réussite scolaire.

15. C'est pourquoi les pouvoirs publics, les écoles et les établissements d'enseignement supérieur doivent concevoir des mesures efficaces pour encourager la réussite scolaire et éviter celles qui tendraient à isoler les enfants roms, par exemple, par des règlements de répartition scolaire qui, de facto, obligent les enfants roms à fréquenter une école comptant relativement peu d'enfants issus de groupes majoritaires et/ou comptant une majorité d'enfants issus de milieux défavorisés. L'histoire a montré que la doctrine « séparés mais égaux » n'était pas une recette du succès, quant à la partie « égaux » du slogan, elle ne s'est guère concrétisée. A maintes reprises, le Commissaire aux droits de l'homme a critiqué la ségrégation persistante dans le système éducatif et en matière de logement dont les Roms souffrent encore dans certains Etats membres.

16. Un problème particulier se pose pour l'accès à l'éducation des enfants issus de groupes vulnérables, notamment des migrants roms en situation irrégulière et des enfants des rues. Outre qu'ils viennent de milieux très défavorisés et que, dans bien des cas, ils sont livrés à eux-mêmes, les enfants concernés sont souvent dépourvus de papiers d'identité. Dans certains pays, tous les enfants vivant sur le territoire, quelle que soit la durée de leur séjour et quel que soit leur statut officiel, ont le droit et l'obligation d'aller à l'école, mais ce n'est pas toujours le cas dans d'autres pays et l'absence de documents officiels est un réel obstacle à la scolarisation.

17. Le Comité des Ministres a lui-même souligné les avantages importants résultant de l'emploi de personnes d'origine rom pour servir de médiateurs entre les communautés roms et les instances publiques, notamment pour améliorer la fréquentation scolaire et l'accès à une éducation de qualité, ainsi que l'accès aux soins de santé et autres services publics²¹.

18. Là encore, le Conseil de l'Europe a, au moyen de programmes opérationnels, soutenu les efforts déployés par les Etats membres pour renforcer l'inclusion sociale des Roms. Parmi les exemples récents, citons :

- le programme ROMED²², grâce auquel plus de 1 300 médiateurs dans 22 Etats membres ont reçu une formation pour améliorer la qualité et l'efficacité du travail des médiateurs d'éducation, de santé et d'emploi, et ce afin de mieux assurer la communication et la coopération entre les Roms et les institutions publiques.

²⁰ Recommandation CM/Rec(2012)13 du Comité des Ministres aux Etats membres en vue d'assurer une éducation de qualité

²¹ Recommandation CM/Rec(2012)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la médiation comme moyen efficace de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'intégration sociale des Roms,

²² Programme conjoint avec l'Union européenne

- le programme ROMED2²³, qui responsabilise et aide les communautés roms à participer activement aux processus décisionnels au niveau local, et soutient les pouvoirs publics de 80 municipalités pour favoriser l'inclusion sociale des Roms.
- le programme ROMACT²⁴, qui vise à renforcer la capacité des élus et des hauts responsables des pouvoirs publics locaux et régionaux à promouvoir l'inclusion des Roms en améliorant la prestation des services, ainsi que la réactivité et la responsabilité des pouvoirs locaux envers les citoyens roms.
- l'initiative « Une éducation de qualité pour le romani en Europe » (QualiRom), visant à améliorer les niveaux d'alphabétisation en romani, a publié une vaste base de données contenant quelque 16 000 pages de supports pédagogiques à l'intention des enseignants de romani en arli, slovaque oriental, finnois, gurbeti, lovari et kelderash.

19. Les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes, des aspects importants de la Déclaration de Strasbourg, sont souvent secondaires dans les plans d'action nationaux en faveur des Roms. En plus des initiatives déjà lancées par le Conseil de l'Europe pour soutenir l'autonomisation des femmes roms (développement de réseaux de femmes roms, conférences d'examen, intégration effective et suivi des questions de genre dans les stratégies nationales), le Secrétariat a récemment commencé à explorer la faisabilité d'un nouveau programme conjoint avec l'Union européenne qui serait consacré à cette question. La Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) et l'Union européenne démarrent un nouveau programme conjoint soutenant l'entrepreneuriat féminin rom grâce au microcrédit.

Coopération internationale

20. Avant même l'adoption de la Déclaration de Strasbourg, le Conseil de l'Europe entretenait déjà une bonne coopération avec d'autres organisations internationales actives dans le domaine de l'inclusion des Roms. Nos objectifs correspondent parfaitement aux orientations stratégiques choisies par des institutions partenaires, notamment l'UE, l'OSCE et l'ONU. Jusqu'à une époque récente, la Coalition des organisations internationales pour l'intégration des Roms²⁵ a permis d'échanger les expériences entre les institutions participantes et a ouvert la voie à une coopération basée sur des projets. Depuis 2010, des efforts ont été déployés pour améliorer cette coopération, qui continue de poser un certain nombre de défis.

21. Le maintien d'une coopération efficace avec l'Union européenne est l'un des principaux objectifs du Conseil de l'Europe. Quelques mesures importantes ont été prises au fil des ans, qui ont mené à plusieurs programmes conjoints dont ROMED et ROMACT. Le programme conjoint « Soutien régional à l'éducation inclusive » en

²³ Programme conjoint avec l'Union européenne

²⁴ Programme conjoint avec l'Union européenne

²⁵ La « Coalition » a réuni un certain nombre de bailleurs de fonds et d'organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe, la Banque de développement du Conseil de l'Europe, la Banque mondiale, le PNUD, la Commission européenne, le mécanisme de subvention EEE/Norvège et l'Open Society Foundation

Europe du Sud-Est promeut le concept d'éducation inclusive comme principe de réforme, en mettant l'accent sur les enfants courant un plus grand risque de marginalisation et d'exclusion. Le programme conjoint « Promouvoir les droits de l'homme et la protection des minorités », projet régional pour l'Europe du Sud-est, conçu pour améliorer les droits des minorités à divers niveaux d'administration, est basé sur les normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine et, en particulier, sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'amélioration de la coopération et de la coordination interinstitutionnelles est de la plus haute importance pour l'avenir.

Sensibilisation au niveau local

22. Nous avons pris davantage conscience au cours des dernières années que les mesures politiques de niveau local et régional sont déterminantes pour susciter une réelle amélioration dans l'inclusion sociale des Roms. Il est fondamental que les pouvoirs locaux et régionaux soient en mesure de mettre en place des politiques et des projets intégrés. Pour ce faire, il est important d'améliorer sensiblement la participation des Roms et des experts roms, afin d'atténuer le risque de voir des administrations locales prendre des mesures inappropriées ou contre-productives. Bon nombre de municipalités sont déterminées à faire de leur mieux pour lutter en faveur de l'intégration des Roms, mais se sentent délaissées et démunies ; elles ont besoin de soutien, d'expertise et de ressources.

23. Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux pour mettre en œuvre des stratégies nationales et pour développer des politiques en faveur de l'intégration des Roms a été une pierre angulaire des travaux du Conseil de l'Europe. Des programmes tels que ROMED et ROMACT aident les pouvoirs locaux et régionaux dans leurs efforts pour renforcer la participation démocratique et l'autonomisation des communautés roms locales, ainsi que pour rendre les organes et services publics plus à l'écoute de ces communautés.

24. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, par le biais de son Alliance des villes et des régions pour l'inclusion des Roms, qui fédère plus de 120 villes et régions dans le but de parler d'une seule voix contre l'exclusion sociale, contribue à cette tâche. Le Bureau du Congrès a récemment approuvé des orientations stratégiques pour l'Alliance.

Coopération avec les communautés roms

25. La participation des communautés roms, à tous les niveaux de la formulation et de la mise en œuvre des politiques, est une composante essentielle de l'action du Conseil de l'Europe concernant les Roms²⁶. Pour faciliter cette coopération, en 2004, le Conseil de l'Europe a activement contribué à mettre en place le Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) en tant qu'association internationale indépendante consultative. Hormis le partenariat avec le FERV, la coopération avec

²⁶ Cf. Déclaration de Strasbourg sur les Roms, CM(2010)133, par. 42

un nombre croissant d'organisations de la société civile s'est développée, tant sous forme systématique dans le cadre de programmes à long terme (ROMED et ROMACT, par exemple) que de manière ad hoc dans le cadre d'activités ponctuelles spécifiques (par exemple, auditions nationales lors de missions de suivi ou de réunions d'experts. Le contact avec des organisations roms, dans toutes les activités concernant les Roms, est aujourd'hui devenu une pratique constante du Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Europe : qui fait quoi en matière de politique en faveur des Roms (2014)

